Die Einstellung von Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinde durch die Aufsichtsbehörde in Preussen.

Dissertation

zur Erlangung
der juristischen Doktorwürde der rechts- und
staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau
vorgelegt von

Curt Friehmelt.
Gerichtsreferendar.

1930

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, KG., Ohlau i. Schl.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatsw. Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern in Dankbarkeit!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Einleitung: Die Kommunalaufsicht. 1

II. Der Haushaltsplan. 2

III. Rechtslage. 8

IV. Keine Zwangsetatisierung von Einnahmen. . . . 15

V. Keine Beanstandung wegen Gesetzesverletzung. . 19

VI. Keine Beanstandung wegen Verletzung des Staats-, Gemeinwohls oder Gemeindeinteresses. 25

VII. § 59 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (GS. S. 152). 33

a) Die Stellung des § 59 KAG. innerhalb der Aufsicht über das Abgabenrecht der Gemeinden. . 34

b) § 59 KAG. im allgemeinen. 40

c) § 59 KAG. im besonderen und die Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerzuschlägen. 46

d) Die Anwendungsmöglichkeit des § 59 KAG. in Fällen wirtschaftlicher Not. 54

VIII. Das Verhältnis des § 59 KAG. zur Zwangsetatisierung. 56

IX. Ergebnis. 61

Literaturverzeichnis.

Behördenjahrbuch, Deutscher Kommunalkalender. Herausgegeben von A. Finke u. E. Stein, Jahrg. I (1921)—X (1930).

Von Bitter, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, 3. Aufl., 1928.

Von Brauchitsch, Die Preußischen Verwaltungsgesetze. 1. Bd., 24. Aufl., 1930. 1. Band, 23. Aufl., 1925. 1. Band, 22. Aufl., 1918. 7. Band, 19. Aufl., 1930.

Bräuer u. Guttmann, „Das Problem des Defizithaushaltsplanes in seiner wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung". Als Referat gehalten auf der Bürgermeisterkonferenz am 4. Mai 1929 in Liegnitz von den Herren Universitätsprofessor Dr. Bräuer-Breslau und Obermagistratsrat Dr. Guttmann-Breslau. Druckschrift des Schlesischen Städtetages, 1929.

Buchholtz, Der Haushaltsplan von Reich, Staat und Gemeinde. 1922.

— Grundriß des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in Reich, Staat und Gemeinde. 5. Aufl., 1929.

Denkschrift des Deutschen Städtetages „Städte, Staat und Wirtschaft". 1926.

Von Eheberg, Grundriß der Finanzwissenschaft. 2. Aufl., 1926.

Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege. 1. Band 1920, 2. und 3. Band 1921.

— Preußisches Kommunalabgabengesetz. 1922.

— Kommentar zum Zuständigkeitsgesetz. 1904.

— Artikel „Gemeindeaufsicht" im Verwaltungsarchiv, Bd. 30 (1925), S. 74 ff. und 177 ff.

— Das Recht der Gemeindevertreter in Preußen. 1929.

Gerstmeyer, Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853 und Nebengesetze. 1901.

Von Grumbkow, Die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen. 1921.

Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Herausgege-

ben von Brix, Lindemann, Most, Preuß, Südekum. 1918. Ergänzungsband 1927. — Insbesondere Kleinschmidt, Art. „Etatrecht", Bd. I, 1918, S. 678 ff.; Berthold, Art. „Etatrecht", Ergänzungsband, 1927, S. 388 ff.;W. F. Mueller, Art. „Etatgestaltung", Bd. I., 1918, S. 667 ff., — O. Mulert, Art. „Kommunalsteuern und Finanzausgleich (Reichsfinanzreform)", Ergänzungsband 1927, S. 1487 ff.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Elster, Werber und Wieser. 4. Aufl., 1927. Insbesondere Eheberg, Art. „Gemeindefinanzen", Bd. IV, S. 783 ff.

Hammer, Magistrat und Stadtverordnete nach der östlichen Städteordnung vom 30. 5. 1853. 1909.

Hatschek-Kurtzig, Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 1923.

— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 5. und 6. Aufl., 1927.

Heinrichs, „Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne." In „Die Landgemeinde", Zeitschrift der Landgemeinden, 38. Jahrg., (1929), Nr. 8, S. 111 ff.

Helfritz, „Die Finanzen der Stadt Greifswald". In Schmollers staats- und sozialwissenschaftlichen Forschungen, Heft 161, Leipzig 1912, S. 125 ff.

— Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. 1916.

— Grundriß des Preußischen Kommunalrechts. 2. Aufl., 1927.

Hensel, Steuerrecht. 1. Aufl., 1924 und 2. Aufl., 1927.

Hog-Arens, Die Preußische Gewerbesteuer. 4. Aufl., 1928.

Höpker-Aschoff, „Zwang zur Sparsamkeit in den Gemeinden". In der Deutschen Gemeindezeitung, Jahrgang 1928, S. 49 ff.

Hübener, „Ueber Zwangsmaßnahmen gegen Gemeinden und andere öffentlich rechtliche Verbände, Zwangsetatisierung und ihre Durchführung". Im Pr.Verw.Bl. Band 46, S. 234 ff.

Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 24. Aufl., 1927.

Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze in Anlehnung an die

Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 1899.
— Die Stadtverordneten. 2. Aufl. 1905.
Kappelmann, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen. 3. Aufl., 1911.
Von Kaufmann, Die Kommunalfinanzen. 1906.
Lange, „Die vorläufige Weiterzahlung der Gemeindesteuern". Im Pr.Verw.Bl. Bd. 43, S. 207 ff.
Ledermann-Brühl, Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie. 2. Aufl., 1913.
Leidig, Preußisches Stadtrecht. 1891.
Matthias, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen. 2. Aufl., 1912.
Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Aufl., 1917.
Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen nach Form und Inhalt. 1928.
Moll-Kreuter, Die Preußischen Kommunalabgabengesetze. 4. Aufl., 1927.
Mulert, Kommunalfinanzen und Reichssteuerreform. 1925.
Nöll-Freund, Das Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893. 8. Aufl., 1919.
Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. 5. 1853. 6. Aufl., 1914.
Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.
Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. 1902.
Quensel, Grundzüge des städtischen Etatswesens nach Inhalt, System und Technik. 1910.
Sand, Die Abgrenzung der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten. 1914.
Schmidt, Richard, Die Verfassung der Rheinischen Landgemeinden. 3. Aufl., 1907.
Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.
Scholz, „Die Verteilung der Gemeindesteuerlast". Im Pr.-Verw.Bl. Bd. 28, S. 797 ff.
Schoplick, „Der Kommunalhaushalt". Im Pr.Verw.Bl. Bd. 29, S. 555 ff.
Von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 2. Aufl., 1911—1914.
Stephan, Das kommunale Finanz- und Steuerrecht in Preußen. 1926.

Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. 1. Bd., 2. Aufl., 1928. 2. Bd., 1917.
— Die Wandlungen des preußischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1918 bis 1921. 1921.
— Verwaltungsgesetze für Preußen. 1912.
— Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. 6. Aufl., 1929.
Theisen, Preußische Gemeindesteuern (Rechtsmittel und Rechtsprechung). 1926.
Vigelius, Kommentar zur Rheinischen Städteordnung. 2. Auflage, 1910.
Waldecker, Die Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände in Preußen.
— Steuerrecht und Rechtsstaat. Ein Beitrag zur Frage der Finanzreform. 1928.
Waldmann, „Die Versagung der Zustimmung zu Beschlüssen der Stadtverordentenversammlung und die Beanstandung dieser Beschlüsse". In der Zeitschrift für Polizei- und Verwaltungsbeamte, 21. Jahrg., S. 156 ff.
Weinreich, „Die Zwangsetatisierung". Im Verwaltungsarchiv, Bd. 13, S. 497 ff.
Wuermeling, „Kann die Komunalaufsichtsbehörde unter Umständen Erhöhung von Umlagen erzwingen?" Im Pr. Verw.Bl. Bd. 46, S. 387.
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts.
Ministerialblatt für die innere Verwaltung.
Preußisches Verwaltungsblatt. Berlin.
Zeitschrift für Selbstverwaltung. Berlin.
Die Landgemeinde. Berlin.
Vakanzenzeitung. Berlin.
Deutsche Gemeindezeitung. Berlin.
Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Berlin.
Zeitschrift für Polizei- und Verwaltungsbeamte.
Schmollers Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. München.

I.

Einleitung: Die Kommunalaufsicht.

Solange das geltende Recht die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper anerkennt und ihnen das Selbstverwaltungsrecht, d. h. das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten selbständig zu verwalten,[1] gewährleistet Art. 127 RV., Art. 70 Pr.Verf., haben die Kommunen auch ein Recht auf diese Selbstverwaltung. Dieses Recht darf nicht einer willkürlichen Einschränkung oder gar der Entziehung durch den Staat und seine Organe ausgesetzt sein.

Jedoch bleiben die Gemeinden Glieder und Bestandteile des Staates, mit dem sie untrennbar verbunden sind, und das Selbstverwaltungsrecht muß seine naturgemäße Schranke finden in dieser Eingliederung der Kommunen in den staatlichen Organismus.

Es ist daher Aufgabe des Staates, durch seine Organe im Aufsichtswege darüber zu wachen, einerseits daß die Gemeinden ihren Wirkungskreis nicht überschreiten, sondern bei der Verwaltung ihrer Angelegenheiten die ihnen gesetzlich gezogenen Grenzen innehalten, andererseits daß sie innerhalb dieser Grenzen die ihnen gestellten Lebensaufgaben auch erfüllen.

Eine einheitliche, erschöpfende Begriffsbestimmung der Kommunalaufsicht gibt das geltende Recht nicht. Weder die §§ 7 und 24 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 (GS. S. 297) noch die Gemeindeverfassungsgesetze enthalten etwas Näheres.

Die herrschende Meinung folgt jedoch der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, das in dem § 139 Buchstaben b der revidierten Städteordnung von 1831 (GS. S. 10) eine geeignete Grundlage für die Bestimmung des Wesens der Kommunalaufsicht gefunden hat. Nach dieser Bestimmung, die das

1) Helfritz, Grundriß usw., S. 7 und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 10 2 b.

Oberverwaltungsgericht nicht etwa als geltendes Recht anwendet, haben die Aufsichtsbehörden das Recht und auch die Pflicht, darüber zu wachen, daß die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten den Bestimmungen der Gesetze gemäß geführt wird und stets in geordnetem Gange erhalten bleibt.[2]

Die Kommunalaufsicht umfaßt daher im Besonderen auch die Pflicht, für eine ordnungsmäßige Finanzgebarung der Gemeinden zu sorgen, namentlich darüber zu wachen, daß die Gemeinden ihre Pflicht zur Erfüllung der notwendigen Aufgaben bei der Feststellung des Haushaltsplans berücksichtigen und daß sie diejenigen Einnahmen bereitstellen, die zur Bestreitung für eine geregelte Kommunalverwaltung unabweisbar erforderlich sind.

Bei der heutigen Belastung der Steuerzahler und der Zusammensetzung der Gemeindevertretungen wird jedoch die Gemeinde bei der Feststellung des Etats oft keine Anstalten machen und sich weigern, für die volle Deckung ihrer Ausgaben Sorge zu tragen.

Es erhebt sich in diesem Falle die Frage, ob dann die Aufsichtsbehörde von sich aus die Aufbringung oder Bereitstellung der erforderlichen Mittel von der Kommune erzwingen kann, oder allgemeiner gefaßt:

Welche im kommunalen Verfassungs- und Aufsichtsrecht begründeten Maßnahmen kann die Aufsichtsbehörde treffen, um auch Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinde einzustellen?

II

Der Haushaltsplan.

Da nach einer Eingriffsmöglichkeit in den Etat gefragt ist, mag zunächst dieser, soweit es für vorliegende Arbeit erforderlich erscheint, einer allgemeinen Erörterung unterzogen werden.

Als Voraussetzung und Grundlage einer plan- und ordnungsmäßigen Wirtschaftsführung ist allen Gemeinden die Aufstellung eines Haushaltsplans gesetzlich vorgeschrieben. Lediglich einzelnen Landgemeinden kann, wenn die

2) OVG. Bd. 25, S. 49; Bd. 28, S. 95; Bd. 35, S. 118; Bd. 54, S. 472; Bd. 78, S. 71; Bd. 82, S. 97; Pr.Verw.Bl. Bd. 48, S. 541; vergl. u. a. von Bitter, Handwörterbuch, Bd. 1, S. 1024; von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 277 Nr. 4; Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, S. 127, Anm. 3; Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 103; Peters, Grenzen usw., S. 223; Schoen, Recht der Kommunalverbände, S. 337.

Verhältnisse es unbedenklich erscheinen lassen, die Festsetzung eines Etats nachgelassen werden.[1]

Da dieser seiner Natur nach nur für eine bestimmte Zeit aufgestellt werden kann, die Gemeinde aber eine dauernde Einrichtung ist, so ergibt sich die Notwendigkeit einer periodischen Feststellung des Etats, wie solche z. B. in den §§ 66 ö. StO., 66 westf. StO., 80 schlesw.-holst. StO., 119 ö. LGO., 46 westf. LGO. bestimmt ist.

Die Etatsperiode bildet das Rechnungsjahr, das nach § 95 KAG. auf die Zeit vom 1. April bis zum 31. März festgesetzt ist; jedoch kann gemäß Abs. 2 a.a.O. auf Beschluß der Gemeinde die Rechnungsperiode bis zu drei Jahren erstreckt werden.

Der Haushaltsplan läßt sich definieren als der im Voraus festgelegte Plan der Wirtschaftsführung zur Wahrung des Gleichgewichts zwischen Ausgaben und Einnahmen.[2]

Er enthält also „die periodische planmäßige Vorfeststellung der finanzwirtschaftlichen Gebarung eines öffentlichrechtlichen Gemeinwesens"[3] und beruht nur auf Wahrscheinlichkeitsrechnung, rechnet somit mit mutmaßlichen Größen, wenn sie auch meistens auf Erfahrungen der Vergangenheit gestützt sind. Infolgedessen lassen sich Abweichungen von dem Voranschlage nicht vermeiden, wenn die tatsächlichen Verhältnisse von den bei der Feststellung für das Rechnungsjahr fingierten erheblich abgewichen sind.

Zweck und Bedeutung des Haushaltsplans liegen teils auf r e c h t l i c h e m, teils auf w i r t s c h a f t l i c h e m Gebiet.[4]

Die w i r t s c h a f t l i c h e Bedeutung des Etats besteht abgesehen davon, daß er aus rein praktischen Gesichtspunkten die geeignete Grundlage für eine zweck- und ordnungsmäßige Wirtschaft bietet, darin, daß sich aus ihm eine Uebersicht über die gesamte wirtschaftliche Lage und Entwicklung der Gemeinde sowie über ihre finanzielle Wirtschaftsführung ergibt.

---

1) Vergl. z. B. § 119 ö. LGO., § 119 schlesw.-holst. LGO., § 80 hess.-nass. LGO. In Hannover sind die Landgemeinden zur Aufstellung eines Haushaltsplans nicht verpflichtet. S. auch Helfritz, Grundriß usw., S. 85 Anm. 55.

2) von Kaufmann, Kommunalfinanzen, S. 210 ff.

3) Quensel, Grundzüge des städt. Etatswesens, Vorwort S. IV.

4) Kleinschmidt im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. I, 1918, S. 678, Nr.1; Leidig, Stadtrecht, S. 338 ff.; Schoplick im Preuß.Verw.Bl. Bd. 29, S. 555; von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, S. 151.

Die rechtliche Bedeutung des Etats liegt darin, daß er nicht allein dem mit der Wirtschaftsführung betrauten Gemeindeorgan, dem Gemeindevorstand, die Richtlinien für seine Tätigkeit weist und das System für das Kassenwesen und die Rechnungslegung angibt, sondern ihm auch die Grenzen und den Umfang seiner Ermächtigung zur Vereinnahmung und Beitreibung von Einkünften der Gemeinde und deren Verwendung zur Bestreitung von Ausgaben umschreibt und die Verantwortlichkeit des Gemeindevorstandes der Gemeindevertretung gegenüber bestimmt.[5]

Um dieses doppelte Ziel zu erreichen, ist ein Haushaltsplan notwendig, in dem die Ausgaben ohne unnötige Ueberspannung so vollständig veranschlagt sind, daß eine Bewilligung weiterer Ausgaben in dem Etatsjahr nicht erforderlich wird, daß diese aber andererseits in voller Höhe durch die vorgesehenen und erzielten Einnahmen gedeckt werden.

Da der Etat seiner Natur nach nur ein Wirtschaftsplan für die Verwaltung ist und nur für den inneren Verwaltungsdienst der Gemeinde bestimmt ist, können durch ihn irgendwelche Rechtsverhältnisse zwischen der Gemeinde und Dritten weder begründet noch aufgehoben werden.[6]

Der Haushaltsplan muß geraume Zeit vor Beginn des neuen Rechnungsjahres — die spätesten Termine sind in den einzelnen Landesteilen verschieden — von dem Gemeindevorstande entworfen werden. Diesem allein ist das Recht hierzu durch die einzelnen Gemeindegesetze ausdrücklich vorbehalten.[7]

Der fertiggestellte Entwurf enthält sowohl auf der Ausgabe- als auch auf der Einnahmeseite eine Menge von Kapiteln, Titeln und Positionen. Diese Positionen stellen sich als Vorschläge oder als Anträge des Gemeindevorstandes für die weitere Wirtschaftsführung der Gemeinde dar.[8]

Vor Abgabe des Entwurfs an die Gemeindevertretung ist dieser in den meisten Rechtsgebieten noch in einem bestimmten Raume eine gewisse Zeit — acht oder vierzehn Tage —

5) Ledermann, S. 433 Nr. 1; Oertel, S. 596 Nr. 1; von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch, S. 151.

6) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 83; Mittelstaedt-Schrader, Das städt. Haushaltswesen, S. 351.

7) Vergl. z. B. § 66 ö. StO., § 66 westf. StO., § 80 schlesw.-holst. StO.; § 119 ö.LGO., § 89 rh. LGO., § 89 hess.-nass. LGO.

8) Buck bei Stier-Somlo, Handb. des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Hptp., S. 4; Gerstmeyer, S. 114 Nr. 4; Kleinschmidt im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd. I, 1918, S. 680 II Nr. 1.

hindurch öffentlich auszulegen,[9] und jeder Einwohner hat somit die Möglichkeit und auch das Recht, vor Feststellung des Haushaltsplans Erinnerungen und Einwendungen gegen den Voranschlag anzubringen.

Nach Ablauf der Frist zur Offenlegung erfolgt durch Gemeindebeschluß die Feststellung des Etats.

Während bei den Landgemeinden die grundlegende Willensbildung, also auch dieFeststellung desHaushaltsplans, nicht durch zwei verschiedene, selbständig für sich beschließende Organe erfolgt, sondern ähnlich wie bei den Städten mit Bürgermeistereiverfassung[10] nur durch ein Organ, nämlich durch die Gemeindeversammlung oder die Gemeindevertretung,[11] ist in Städten mitMagistratsverfassung der Umfang des Rechts der Stadtverordneten zur Feststellung des Etats nicht unzweifelhaft; denn mit Rücksicht auf die Fassung der meisten Städteordnungen: „Ueber alle Ausgaben, Einnahmen ... entwirft der Magistrat jährlich ... einen Haushaltsetat ... Der Entwurf wird von den Stadtverordneten festgestellt." (Vergl. z. B. § 66 ö. StO., § 66 westf. StO., § 60 in Verbindung mit § 74 rh. StO., also nur bei Städten mit Magistratsverfassung, § 76 hess.-nass. StO.) wird behauptet z. B. von Brauchitsch[12]hinsichtlich § 66 ö. StO., daß die Stadtverordnetenversammlung in Planangelegenheiten weitergehende Befugnisse habe als der Magistrat, daß also die Feststellung des Planes keine Sache der gemeinsamen Willensbildung beider Organe sei.

Dieser Ansicht ist jedoch nicht beizutreten.

Für das grundsätzliche Verhältnis von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung mag folgendes vorweggeschickt werden:

Während die Stein'sche Städteordnung von 1808 durch den Gegensatz zwischen Stadtverordnetenversammlung als beschließendem und überwachendem Organ und Magistrat als ausführender und die laufende Verwaltung besorgender Behörde gekennzeichnet war, haben die jetzt geltenden Städteordnungen mit kollegialem Gemeindevorstand Normen geschaffen, welche die Wahrnehmung der Gemeindeinteressen

9) Vergl. z. B. § 66 Abs. 2 ö.StO., § 66 Abs. 2 westf. StO., § 60 Abs. 2 rh. StO., § 119 Abs. 2 ö.LGO., § 119 Abs. 2 schles.-holst. LGO., § 46 Abs. 2 westf. LGO. Diesen Vorschriften kommt nur instruktionelle Bedeutung zu. Pr.Verw.Bl. Bd. 26, S. 716.

10) Vigelius, Kommentar zur rh. StO. zu § 60, S. 213.

11) Helfritz, Grundriß usw. S. 75, 84, 85.

12) Verwaltungsgesetze, Bd. I, 24. Aufl., S. 297, Nr. 5.

und -Rechte sowie die Gestaltung der Gemeindeaufgaben in die Hände beider Kollegien gemeinschaftlich legen, Normen, die beide Organe grundsätzlich gemeinsam zur Lösung der den Städten erwachsenden Aufgaben berufen. Die Form, in welcher der Wille dieser Stadtgemeinden seinen rechtlichen Ausdruck findet, ist grundsätzlich der auf der Uebereinstimmung beider Organe beruhende Gemeindebeschluß.[13] Daß demgemäß auch der Etat durch Beschlüsse beider Kollegien zustandekommt, folgt einmal aus dem Gesetz selbst.

Der Etat ist ein Gemeindebeschluß wie jeder andere, nur ein besonders wichtiger. Denn der Entwurf des Magistrats ist die Form, in welcher der Magistrat seine bereits in jeder einzelnen Position förmlich gefaßten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vorlegt, damit diese nun ihrerseits gleichlautende Beschlüsse zu jeder einzelnen Position fasse, sie „feststelle", damit ein Gemeindebeschluß zustandekomme. Da der Magistrat berufen ist, die den Etat betreffenden, für die ganze Verwaltung grundlegenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung durch die ihm zugewiesene Tätigkeit zu verwirklichen, muß ihm auch, wenn man, um v. Brauchitsch entgegenzutreten, die östliche Städteordnung zu Grunde legt, nach § 36 Satz 1 ö. StO. ein den Stadtverordneten gleichwertiges Mitbeschlußfassungsrecht zugestanden werden. Die Ausführung des Haushaltsplans, die zu den bedeutsamsten Funktionen des Magistrats gehört, ist diesem durch § 67 ö.StO. ausdrücklich zugewiesen. Es bedarf demnach die gemäß § 66 ö. StO. der Stadtverordnetenversammlung obliegende Beschlußfassung über den Etat nach § 36 Abs. 1 ö. StO. der Zustimmung des Magistrats. § 66 ö. StO. stellt keineswegs eine Ausnahme oder Sonderregelung gegenüber den §§ 35, 36 ö.StO. auf. Die Bedeutung des § 66 ö. StO. liegt lediglich darin, daß er dem Magistrat die Initiative bei der Etatsaufstellung zuweist. Die Vorschrift des § 36 ö. StO. wird durch § 66 a.a.O. nicht eingeschränkt.

Dieses Ergebnis folgt aber ferner schon ohne weiteres daraus, daß es für die städtischen Organe kaum eine bedeutsamere Aufgabe gibt als die Planberatungen, die in den Ta-

---

13) Helfritz, die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 72 ff. und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 334, 335 und Grundriß usw., S. 58 und 59; Matthias, die städt. Selbstverwaltung, S. 86, 88 und 111; Schoen, Das Recht der Kommunalverbände, S. 134 und 135; Stier-Somlo, Handb. des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 342, 344 und 376.

gesordnungen beider Kollegien zeitlich und räumlich einen großen Umfang einnehmen, und daß es geradezu ein Unding wäre, einem der städtischen Kollegien das Mitbeschlußfassungsrecht in dieser Hinsicht abzusprechen.

Daher ist auch auf der anderen Seite die Annahme nicht gerechtfertigt, daß die Stadtverordneten nicht einen beliebigen Etat, sondern gerade den vom Magistrat aufgestellten Entwurf als Etat festzustellen hätten; denn dann würde den Stadtverordneten überhaupt jeglicher Einfluß auf den Haushaltsplan fehlen, und sie wären stets nur in der Lage, den Entwurf des Magistrats zu bestätigen, wenn sie auch noch so viel daran auszusetzen haben sollten.

Diese Erwägungen zwingen notwendig zu der Folgerung, daß Magistrat und Stadtverordnetenversammlung bei der endlichen Feststellung des Etats gleichberechtigt sein müssen.[14]

Daraus folgt wieder, daß die Stadtverordneten bei der Schlußabstimmung über den Etat das Recht haben, selbständig Absetzungen an dem Entwurf und Streichungen rein negativen Inhalts vorzunehmen; denn diejenigen Posten oder diejenigen Teilbeträge der Titel, denen die Stadtverordnetenversammlung die Ausgabe- oder Einnahmebewilligung versagt, können in den Haushaltplan keine Aufnahme finden, insoweit fehlt es an der notwendigen Uebereinstimmung beider Organe. Bei derartigen Beschlüssen rein negativen Inhalts kommt eine Ausführung nicht in Betracht, mithin bedürfen sie nicht der Zustimmung des Magistrats. Einer Feststellung derjenigen Positionen des Etats, hinsichtlich deren Uebereinstimmung herrscht, steht somit in diesen Fällen nichts im Wege.[15]

Die Stadtverordneten können jedoch bei der Feststellung des Etats nicht einseitig neue Ausgaben einsetzen oder eine Erhöhung der Ausgaben gegenüber dem Entwurf beschließen. Ebensowenig sind die Stadtverordneten befugt, selbständig neue Einnahmequellen zu erschließen. Vielmehr ist zu allen diesen Aenderungen, die eine Ausführung durch den Magi-

---

14) Gerstmeyer, östl. StO. S. 114 Nr. 4; Hammer, Magistrat und Stadtverordnete, S. 54 und 56; Helfritz, Grundriß usw., S. 58 insbes. Anm. 99 u. S. 62, Anm. 108 u. bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 319 u. 411 Anm. 6; Jebens, die Stadtverordneten, S. 207; Ledermann, S. 434 u. 435; Matthias, S. 233; Oertel. S. 598; Sand, S. 57 u. 58; Schoen, S. 332 I; Buck bei Stier-Somlo, Handbuch usw. Bd. II, 2. Hptt., S. 4.

15) Jebens, die Stadtverordneten, S. 206; Ledermann, S. 435; Oertel, S. 599.

strat bedingen, dessen Zustimmung erforderlich §§ 36 ö. StO., 39 hess.-nass.StO.usw.

Widerspricht der Magistrat, so ist in diesen Fällen kein Etat zustande gekommen.[16]

Ist der Etat festgestellt, so ist er sofort in Abschrift bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen §§ 66 ö. StO., 66 westf. StO., 60 rh. StO., 76 hess.-nass. StO., § 80 schlesw.-holst. StO. usw.

Hierdurch wird dem Regierungspräsidenten oder Landrat die Möglichkeit zur Ausübung seines Aufsichtsrechts gegeben.

Die Gemeinden über 5000 Einwohner, die Stadtkreise und die Landkreise haben der Aufsichtsbehörde außerdem noch weitere Ausfertigungen des Haushaltsplans zwecks Weitergabe an den Reichsfinanzminister zu übersenden § 8 der Verord. über die Reichsfinanzstatistik vom 25. Juli 1927 (RGBl. S. 246.)

III

Rechtslage.

Für die Entscheidung der Frage, ob und gegebenenfalls wie die Aufsichtsbehörden auch Einnahmen, insbesondere Steuern, in den Haushaltsplan der Gemeinden einstellen können, ergibt sich in den meisten Fällen folgende Rechtslage:

Durch Festsetzung und Eintragung einer bestimmten Summe in den Voranschlag im Wege der Zwangsetatisierung ist dieser aus dem Gleichgewicht geraten.[1]

Eine tatsächliche Einschreibung der zu erfüllenden Leistung in den Etat durch die Aufsichtsbehörde erfolgt zwar niemals.[2] Jedoch hat die Zwangsetatisierung oder, wie Friedrichs[3] vorschlägt, Zwangsbelastung die Wirkung — aber auch nur diese —, daß sie die Bewilligung der Ausgabe durch die hierzu berufenen Kommunalorgane ersetzt.[4]

Für den Gemeindevorstand als ausführendem Organ wird damit nicht nur die Ermächtigung, sondern auch die Ver-

16) Buck bei Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Hptt., S. 4; Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 341; Oertel zu § 66.

1) Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 246, Anm. 3.

2) Von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl. S. 306, Nr. 6; Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege, Bd. 2, S. 1255.

3) Im Verwaltungsarchiv Bd. 30 (1925), S. 187.

4) Genzmer bei von Brauchitsch, Bd. I, 22. Aufl., S. 338 Anm. 1; Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112; Hübener im Pr.Verw.Bl. Bd. 46, S. 236, Nr. 4; OVG. Bd. 43, S. 137.

pflichtung begründet, den zwangsetatisierten Betrag in den Voranschlag einzustellen und die Ausgabe zu dem angegebenen Zweck zu leisten. Es wird somit dieselbe Lage geschaffen, wie wenn die angeordnete Ausgabe von den verfassungsmäßig berufenen Organen in den Etat eingesetzt und bewilligt worden wäre.

Dadurch sind aber die zur Deckung nötigen Mittel noch nicht beschafft. Vielmehr sind erst auf Grund des Ausgabebewilligungsbeschlusses oder, was dem gleichsteht, der Zwangsetatisierungsverfügung die erforderlichen Einnahmen aufzubringen.

Wie die Gemeinde für den durch die Zwangsetatisierung eingesetzten Ausgabeposten einen entsprechenden Einnahmeposten beschafft, um die Balancierung des Etats herzustellen, ist lediglich ihre Sache.[5] Nur ihr bleibt nach erfolgter Zwangsetatisierung die Entscheidung überlassen, welche Steuern und Gebühren sie erhöhen, welche Ausgaben, die gesetzlich nicht erforderlich sind, sie herabsetzen, oder ob sie etwa eine Anleihe aufnehmen will.

Daher können niemals mit der Zwangsetatisierung einer Leistung zugleich die zur Deckung erforderlichen Mehreinnahmen angeordnet werden.[6]

Lehnt die Gemeinde nun bei der Schlußabstimmung über den Haushaltsplan die Deckung der zwangsetatisierten Leistung ab — es genügt die Ablehnung durch eins ihrer zur Willensbildung maßgebenden Organe z. B. den Magistrat, nicht notwendig durch die Vertretungskörperschaft[7] — oder werden die zur Beschaffung der Mehreinnahmen erforderlichen Beschlüsse von den kommunalen Körperschaften überhaupt nicht gefaßt, so ist ein Etat verabschiedet, in dem die festgestellten Ausgaben von den beschlossenen Einnahmen nicht voll gedeckt werden.

Die Rechtslage in diesem Falle bietet naturgemäß keine Schwierigkeiten und zu Erörterungen keinen Anlaß, soweit es sich um eine Zwangsetatisierung geringer Beträge handelt. Besonders bei größeren Gemeinden wird dann leicht

5) Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege, Bd. II, S. 1256; Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112; Peters, Die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 246, Anm. 3; OVG. Bd. 46, S. 15, 16, Bd. 46, S. 338.

6) Lediglich bei Deichverbänden, Wasser- und Fischereigenossenschaften ist die Aufsichtsbehörde in der Lage, mit der Zwangsetatisierung gleichzeitig „die Einziehung der erforderlichen Beiträge zu verfügen" Wassergesetz v. 7. IV. 1913 (GS. S. 53), §§ 219 u. 304; Fischereigesetz v. 11. V. 1916 (GS. S. 55), § 47.

7) Jebens, Aufsätze, S. 46 ff.

ein Ausgleich zu schaffen sein, indem bei anderen Etatsposten Ausgaben eingespart oder vorhandene Kassenbestände zur Deckung der zwangsetatisierten Leistung herangezogen werden. Jedoch was geschieht, wenn die von der Gemeinde verlangte Ausgabe so hoch ist, daß sie aus verfügbaren Mitteln nicht gedeckt und geleistet werden kann und die Gemeinde eine anderweitige Deckung ablehnt?

Die Rechtslage ist die gleiche[8] in dem Falle, daß die Gemeinde — meistens infolge Weigerung der Gemeindevertreter — bei der Verabschiedung des Etats Einnahmen, insbesondere Steuern, nur in solcher Höhe bewilligt, daß hiermit die festgestellten Ausgaben nicht gedeckt werden können.

Dieser Fall ist, wie gesagt, ebenso zu beurteilen wie der der Zwangsetatisierung einer Leistung.

In beiden Fällen liegt ein Defizitetat vor, d. h. ein zur Verabschiedung gelangter Haushaltsplan, bei dem den erforderlichen Ausgaben keine genügenden Einnahmen gegenübergestellt sind.

Der Defizitetat, der nichts mit einem Fehlbetrag in der Jahresrechnung zu tun hat, ist in zwei Formen[9] möglich:

1. Als offener Defizithaushalt.
   Bei diesem geht das fehlende Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben offen aus dem Etat nach der Verabschiedung hervor, das Loch, das Minus an Einnahmen ist klar ersichtlich.
2. Als versteckter, verschleierter Defizithaushalt.
   Bei diesem ist das Gleichgewicht zwischen der Einnahme- und Ausgabeseite zwar äußerlich, ziffernmäßig hergestellt. In Wahrheit aber sind die Einnahmen absichtlich — entgegen berechtigten Schätzungen — zu hoch, die Ausgaben ganz bewußt zu niedrig angesetzt. Die Einnahmeseite zeigt längere oder breitere Abmessungen als die Ausgabenseite. Auf diesem künstlichen Wege wird das echte Defizit, das im Haushalt steckt, verschleiert, verheimlicht, der Etatinhalt somit unwahr.

Beide Formen sind also nur äußerlich voneinander verschieden.

Freilich wird es namentlich für die Aufsichtbehörden oft schwierig sein, den versteckten Defizithaushalt einer Ge-

8) Hübner im Pr.Verw.Bl. Bd. 46, S. 237.
9) Bräuer, S. 7 und Guttmann, S. 20 und 21, „Das Problem des Defizithaushaltsplanes in seiner wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung".

meinde zu erkennen. Darüber hinaus, selbst wenn die Aufsichtsbehörde die Verschleierung eines Fehlbetrages an Einnahmen im Haushalt erkannt hat, wird sie häufig nicht in der Lage sein, eine anderweitige Schätzung der Ausgaben und Einnahmen zu begründen, weil ihr in vielen Fällen die genaue Kenntnis der einzelnen Umstände fehlt.[10] Denn in der Schätzung der Höhe der Ausgaben und Einnahmen liegt besonders bei großen Gemeinden ein weiter Spielraum für die Finanzgebarung. In dieser Hinsicht findet der Etatskünstler, der mit reichen Erfahrungen ausgestattet ist und der aus tiefer Sachkenntnis der organischen Entwickelung des betreffenden Haushalts schöpft, viele Wege und ein weites Feld der Betätigung, auf dem er seine ganze Meisterschaft entfalten kann, um entgegen dem Grundsatze der Etatswahrheit die Einnahmen zu hoch einzustellen und die Ausgaben künstlich niedriger erscheinen zu lassen.

Jedoch gerade in diesem Spielraum liegt auch die Quelle für große Gefahren, nämlich für die Möglichkeit, zu einer wahren Defizitwirtschaft zu gelangen.

Die Gemeinde aber, die eine Politik des Budgetdefizits annimmt, beschreitet einen schlüpfrigen Pfad, der zum allgemeinen Untergang führt, und um von diesem Pfad abzukommen, ist kein Opfer zu groß.[11]

Die Stellungnahme der Aufsichtsbehörde gegenüber einem Defizitetat muß daher mit Rücksicht auf den Inhalt der Kommunalaufsicht die sein, grundsätzlich eine Ausbalancierung des Haushalts zu verlangen.

Ebensowenig wie im Privathaushalt geht es in einem Gemeindehaushalt an, Jahr für Jahr Schulden zu machen und diese nicht zu decken. Dieses Gebaren widerspricht jeder geordneten Wirtschaftsführung, besonders einer geregelten Finanzwirtschaft und allen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen; denn einen Defizitetat, einen Haushaltsplan, der nicht ausgewogen ist, gibt es im finanzwissenschaftlichen Sinne überhaupt nicht.[12] Der Hauptzweck des Haushaltsplans besteht doch gerade darin, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben zu wahren.

Die Kommunalaufsicht umfaßt auch die Pflicht, dafür zu sorgen, daß die Verwaltungen der Gemeinden in geordne-

10) Guttmann, das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 21.
11) Buchholtz, der Haushaltsplan usw., S. 107 zu § 5.
12) Bräuer, das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 3.

tem Gange erhalten bleiben. Die Notwendigkeit des Einschreitens der Aufsichtsbehörde gegenüber einem Defizitetat ist daher im Interesse der Fortführung einer geordneten und ausgeglichenen Finanzwirtschaft der Gemeinde klar.

Hinzu kommt, daß ein Defizitetat für die erhöhten Kreditbedürfnisse der Gemeinden in der Nachkriegszeit von größter Bedeutung ist und den Kommunalkredit stark gefährden, ja sogar ihn ganz erschüttern kann.[13]

Besonders gilt dies für den verschleierten Defizitplan, in dem überhaupt die weitaus gefährlichere Form von beiden zu sehen ist.[14] Mit Recht muß nämlich von einer ordentlichen Finanzgebarung verlangt werden und zwar nicht bloß seitens der Bürger und der Aufsichtsbehörde, sondern auch von seiten der Geldgeber, besonders von seiten der Banken, daß der Haushaltsplan das wahre zu erwartende Bild der künftigen Wirtschaftführung darstellt. Welcher Geldgeber wird den Gemeinden noch Kredit geben, wenn offenbar wird, daß in zahlreichen Gemeinden die verabschiedeten Haushaltspläne nicht wahr sind, sondern daß sie versteckte Defizitpläne darstellen?

Und vor allem: Bringt doch die Verschleierung eines wirklichen Fehlbetrages im Haushalt die schwere außenpolitische Gefahr hervor, daß den Reparationsgläubigern ein ganz falsches Bild von unserer finanziellen Gesamtlage vermittelt und daß dadurch unsere Leistungsfähigkeit zu Reparationszahlungen viel zu hoch angenommen wird![15]

Darum dort, wo ein Defizit im Haushalt unvermeidlich ist, dort wo die Ausgaben auf das notwendige Maß eingeschränkt und die Einnahmen bis an die äußerst zulässige Grenze gesteigert worden sind, ohne daß es gelingt, einen Ausgleich herbeizuführen, in allen diesen Fällen ist es für eine Gemeinde unbedingte Pflicht, sich lieber zum offenen Defizitetat zu bekennen als die Form der Verschleierung zu wählen, namentlich um ein Einschreiten der Aufsichtsbehörden zu verhindern.[16]

Sache der Aufsichtsinstanzen wird es sein, in jedem einzelnen Falle zu prüfen, ob ein Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben menschenmöglich ist oder nicht und ob

13) Bräuer, das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 12.
14) Bräuer, S. 11.
15) So treffend Bräuer, S. 19.
16) Bräuer, das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 11.

etwa eine wirkliche Notlage besteht, die irgendwelche Hilfsaktionen erfordert.

Die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Aufsichtsbehörden auch Einnahmen in den kommunalen Haushaltsplan einstellen können, ist besonders in der Gegenwart von großer praktischer Bedeutung; denn der Defizitetat ist „aus dem Rahmen der finanzpolitischen oder finanztheoretischen Kuriosität herausgetreten“[17] und heute ziemlich weit verbreitet. Einmal wird der Haushaltsplan mit offenem Fehlbetrag infolge der nachrevolutionären Aenderung des Gemeindewahlrechts häufig als Mittel der politischen Obstruktion verwendet. Fehlbeträge, die wirklich vorhanden sind, läßt man viel zu hoch erscheinen, oder man konstruiert einen offenen Defizitetat dort, wo ein Ausgleich möglich ist.

Dann werden Ausgaben oft bloß „um der schönen Augen einer Wählergruppe willen“ bewilligt, jedoch um die Beschaffung der erforderlichen Deckungsmittel macht man sich keine Sorge. Schließlich wer für neue Belastungen eintritt, läuft Gefahr, nicht wieder gewählt zu werden und überläßt daher die Deckung lieber anderen.

Oder: Der Haushaltsplan war ursprünglich als ausbalancierter Etat verabschiedet, aber die Art der Einnahmebeschaffung insbesondere die beschlossene Höhe der Realsteuerzuschläge findet nicht die Billigung der Aufsichtsinstanzen. Die Aufsichtsbehörde versagt die erforderliche Genehmigung. Die Folge ist, daß an dem ursprünglich ausgewogenen Haushaltsplan ein Fehlbetrag entsteht.[18]

Hinzu treten alle die zahlreichen Fälle von Defizitetats, die durch die gegenwärtige schwere Notlage der ganzen deutschen Wirtschaft, namentlich der Gemeinden verursacht werden.

In dieser Hinsicht bleibt freilich insbesondere für die Aufsichtsbehörden und ihre Stellungnahme zu einem Defizitetat grundsätzlich folgendes zu beachten:

Auf der einen Seite ist durchaus zuzugeben, daß die ungünstige Finanzlage der Gemeinden auf die seit der Staatsumwälzung betriebene Finanzreform, das Fehlen eines billigen und gerechten Finanzausgleichs sowie auf die Uebertragung

17) Bräuer, S. 8.
18) Bräuer, S. 5 und Guttmann, S. 21, Das Problem des Defizithaushaltsplanes.

von Reichs- und Staatsaufgaben auf die Kommunen ohne zur Verfügungstellung der erforderlichen Mittel zurückzuführen ist. Auf der anderen Seite muß jedoch erwartet werden, daß die Gemeinden mit den wenigen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln haushälterisch umgehen, sich weitgehendster Sparsamkeit und jeder nur möglichen Einschränkung in allen ihren Aufgaben befleißigen. Selbstverwaltung erzeugt Selbstverantwortlichkeit. Aus dem Gefühl der Selbstverantwortlichkeit aber erwächst die Pflicht, bei Bewilligung von Ausgaben sich darüber klar zu werden, ob zur Durchführung dieser oder jener Aufgabe, deren Erfüllung vielleicht wünschenswert, jedoch nicht notwendig ist, die erforderlichen Mittel vorhanden sind. Anderenfalls handeln die Gemeinden v e r a n t w o r t u n g s l o s und, wie noch ausgeführt werden wird, r e c h t s w i d r i g.

Die Aufsichtsbehörden werden dadurch nur zum Einschreiten gezwungen.

Inwieweit offene und verschleierte Defizitetats gegenwärtig zur Massenerscheinung geworden und Symptome für eine schwierige, zum Teil sogar verzweifelte finanzielle Gesamtlage sind, an der vor allem die Gesetzgebung in Reich und Ländern nicht vorübergehen darf, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert werden. Vielmehr soll ganz allgemein der Fall des Defizitetats zum Anlaß genommen werden, um die Frage zu behandeln, ob und wie auch Einnahmen in den kommunalen Haushaltsplan von aufsichtswegen eingestellt werden können.

Hierbei ist davon auszugehen, daß bei Selbstverwaltungsangelegenheiten[19] einer Kommune die grundlegende Willensbildung bei den Gemeindeorganen liegt.[20]

Der Staat hat nur ein Eingriffsrecht. Dieses ist aber keineswegs unbeschränkt und in das Belieben der Staatsorgane gestellt, sondern es ist an ganz bestimmte Voraussetzungen nach der tatsächlichen und rechtlichen Seite hin gebunden und in bestimmte Formen gekleidet.

Wie auf Seite 2 ausgeführt, kann bei dem durch die Gesetze begrenzten[21] I n h a l t der Kommunalaufsicht von einer

19) Ueber den Unterschied zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten in der Wissenschaft s. Näheres bei: Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII., 19. Aufl., S. 11 und Peters, Grenzen usw., S. 186 ff.
20) OVG. Bd. 82, S. 82 ff.
21) OVG. Bd. 82, S. 97.

Willkür des Staates gegenüber den Gemeinden keine Rede sein. Ebensowenig sind die Mittel der Aufsichtsbehörden, die ihnen zugewiesen sind, um in die Tätigkeit und Willensbildung der Gemeinden einzugreifen, unbeschränkt. Vielmehr lediglich im Rahmen der im Zuständigkeitsgesetz und anderen Gesetzen zugelassenen Aufsichtsmaßnahmen stehen der Aufsichtsbehörde Eingriffsrechte zu.[22]

Hierin liegt also auch der Form nach eine enge Begrenzung des staatlichen Aufsichtsrechts gegenüber den Gemeinden. Als solche Aufsichtsmittel kommen namentlich die Beanstandung von Beschlüssen kommunaler Körperschaften, die Zwangsetatisierung, die Bestätigung von Gemeindebeamten und ortsrechtlichen Satzungen, die Genehmigung von Steuerbeschlüssen der Gemeinde, die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeindeorganen (Gemeindevorstand, Gemeindevertretung), die Zwangsbefugnisse des § 132 LVG., die aus der Disziplinargesetzgebung sich ergebenden Mittel und endlich die Auflösung der Gemeindevertretung in Betracht.[23]

IV.
Keine Zwangsetatisierung von Einnahmen.

Aus den allgemeinen Ausführungen über den Haushaltsplan geht hervor, daß die Gemeinden bei der Aufstellung und dem Zustandekommen des Etats völlig selbständig sind. Die Aufsichtsbehörden wirken nicht mit; ihnen ist im geltenden Recht weder die Befugnis vorbehalten, den Haushaltsplan der Gemeinden zu genehmigen, ihrerseits festzustellen[24] noch das Recht, ihn abzuändern oder gar — von einer einzigen Ausnahme, der Zwangsetatisierung, abgesehen — zu ergänzen.[25] Lediglich diese gewährt den Aufsichtsinstanzen die Möglichkeit, auf den Etat einer Gemeinde unmittelbar einzuwirken.

Es liegt daher nahe, die Einstellung von Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörden auch im Wege des Zwangsetatisierungsverfahrens zu erzwingen.

22) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 277 Anm. 4 e.
23) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 277 Anm. 4 e und Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 102 zu § 177 a, Anm. 1.
24) Vergl. für Stadtgemeinden die ausdrückliche Bestimmung des § 19 Abs. 3 ZG.
25) Helfritz, Grundriß usw., S. 66; Mittelstaedt-Schrader, das städt. Haushaltswesen, S. 342; Oertel, S. 600.

Die Zwangsetatisierung im Sinne der §§ 19, 35 ZG. bietet jedoch nicht die rechtliche Grundlage und das Mittel, um Einnahmen in den Haushaltsplan einzustellen.

Nach genannten Bestimmungen ist der Regierungspräsident oder der Landrat ermächtigt, die Leistungen, die der Gemeinde gesetzlich obliegen und auch als solche von der zuständigen Behörde festgestellt sind, deren Einstellung jedoch die Gemeinde verweigert oder unterlassen hat, in den Voranschlag eintragen zu lassen oder als außeretatsmäßige Ausgaben festzusetzen.

Ihrer rechtlichen Bedeutung nach ist die Zwangsetatisierung ein Mittel der Kommunalaufsicht und zwar eine Maßnahme der Zwangsvollstreckung mit dem Zwecke, die Gemeinden, denen gegenüber sie zugelassen ist, zur Erfüllung. der von ihnen verweigerten Verbindlichkeiten anzuhalten.[26]

Ihre Anwendung ist an zwei Voraussetzungen gebunden. In materieller Beziehung muß es sich um eine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde zu einer Leistung handeln, in formeller Hinsicht muß

1. die vorherige Feststellung dieser Verpflichtung durch die zuständige Behörde und zwar nicht nur ihrem Grunde, sondern auch ihrem Betrage nach und
2. die Verweigerung oder Unterlassung der Leistung durch die Gemeinde vorliegen.[27]

Gegenstand eines Zwangsetatisierungsverfahrens können somit nur „der Gemeinde gesetzlich obliegende Leistungen" sein.

Gesetzlich obliegende sind alle diejenigen auf öffentlichem Rechte beruhenden Leistungen, die der Gemeinde unmittelbar durch Staatsgesetz oder auch nur mittelbar durch eine nach Maßgabe der Staatsgesetze von der dazu berufenen Behörde gefaßten Entschließung auferlegt sind. Dabei macht es keinen Unterschied, ob es sich um Leistungen handelt, die der Gemeinde als öffentlichrechtlicher Korporation obliegen,

---

26) von Bitter, Handwörterbuch der Pr. Verwaltung, Bd. II, S. 1181; von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 303, Anm. 1; Friedrichs, Verwaltungsarchiv, Bd. 30, S. 187 und Verwaltungsrechtspflege, Bd. II, S. 1248; Helfritz, Grundriß usw., S. 65 und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 106 Nr. 6; Ledermann, S. 458; Oertel, S. 627; Weinreich, Verwaltungsarchiv, Bd. 13, S. 13; OVG. z. B. Bd. 40, S. 132; Bd. 43, S. 135; Bd. 72, S. 231.

27) von Bitter, Handwörterbuch, Bd. II, S. 1182; von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 304, Nr. 2; OVG. Bd. 46, S. 11, 12; Bd. 79, S. 32; Bd. 80, S. 130.

oder nur um solche, zu denen sie ebenso wie jede Privatperson verpflichtet ist, sofern nur zu ihrer Feststellung nicht ausschließlich die Berichte, sondern neben den Gerichten eine andere öffentliche Behörde berufen ist.[28]

Die Feststellung dieser Leistungen durch die im Einzelfall zuständige Behörde ist die notwendige Voraussetzung der späteren Zwangsetatisierungsverfügung. Die Möglichkeit für diese ergibt sich dann, sofern die Gemeinde sich weigert oder unterläßt, die festgestellte Leistung auf den Etat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen.

Danach zerfällt das Verfahren in zwei Teile:

1. In die von der zuständigen Behörde ausgehende Feststellung der Leistung,
2. in die Eintragungsverfügung des Regierungspräsidenten oder Landrats.

Der eigentlichen Zwangsetatisierungsverfügung muß also das Feststellungsverfahren notwendig vorausgehen, außerdem müssen beide Funktionen zeitlich auseinander liegen.[29] Ist die Feststellungsbehörde über die ablehnende Stellungnahme der Gemeinde unterrichtet,so wird sie entweder selbst dieZwangsetatisierung anordnen, nämlich dann, wenn sie zugleich auch die Kommunalaufsicht über die betreffende Gemeinde ausübt. Ist sie nicht identisch mit der Aufsichtsbehörde, dann muß sie diese ersuchen, die Zwangsetatisierung zu erlassen.

Aus dem Wesen der Zwangsetatisierung als einer Maßnahme der Zwangsvollstreckung gegenüber Kommunalverbänden geht unmittelbar hervor, daß unter dem Begriff „Leistung" nur eine solche zu verstehen ist, die durch Zahlung einer bestimmten Geldsumme vollzogen werden kann. Das ist zwar im Gesetz nicht gesagt, ergibt sich aber auch aus dem Wesen des Etats, der lediglich eine Gegenüberstellung bestimmter Summen enthält und in dem eine Unterbringung von Leistungen, die nicht in Geld bestehen, niemals möglich ist. Nur dieses kann ja rein begrifflich in den Voranschlag eingetragen werden, niemals etwa eine Naturalleistung, Handlungen wie die Herstellung eines Werkes usw.[30]

---

28) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 304, 305; Helfritz, Grundriß usw., S. 64 und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 105 Anm. 2; Jebens, Aufsätze, S. 33; Ledermann, S. 460; Oertel, S. 628; Weinreich, Verwaltungsarchiv, Bd. 13, S. 508 f.

29) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 305 Anm. 5.

30) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 304 Nr. 4; Jebens, Aufsätze, S. 32; Weinreich, Verwaltungsarchiv, Bd. 13, S. 507.

Das Gesetz verlangt weiter eine „ihr obliegende" Leistung. Die Verpflichtung zu der Leistung muß also der betroffenen Gemeinde als solcher, der Kommune als juristischer Person obliegen. Das ist aber beispielsweise bei Gewerbesteuern oder Gebühren, falls diese die Aufsichtsbehörde im Wege der Zwangsetatisierung in den Haushaltsplan einstellen will, niemals der Fall, denn diese sind zwar Geldleistungen, doch liegen sie nicht der Gemeinde selbständig, sondern den Mitgliedern der Gemeinde dieser gegenüber ob, stellen also Einnahmen dar, aber nicht Geldbeträge, die für einen bestimmten Zweck von der Kommune verausgabt werden sollen. Einnahmen können daher niemals im Wege der Zwangsetatisierung erzwungen werden; denn diese schafft nur Passivposten und ersetzt, wie bereits auf S. 8 hervorgehoben, lediglich den Ausgabebewilligungsbeschluß der dazu berufenen Kommunalorgane, bezieht sich somit nur auf den Ausgabeetat, was ja auch schon daraus hervorgeht, daß das Gesetz selbst am Schlusse (vergl. §§ 19 Abs. 1, 35 Abs. 1 ZG.): „. . . . die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe ".[31]

Noch weniger können daher Gegenstand der Zwangsetatisierung Handlungen oder Beschlüsse sein, durch die erst die Möglichkeit herbeigeführt werden soll, weitere Einnahmen für die Gemeinde zu erzielen, z. B. die Aufnahme einer Anleihe oder die Erhöhung der Gewerbesteuerzuschläge und der Gebühren. Eine derartige Zwangsetatisierungsverfügung würde den Beschluß, Geldmittel im Wege des Kredits aufzunehmen oder den nicht zustande gekommenen Umlage- oder Zuschlagbeschluß zu den Gewerbesteuern und Gebühren ersetzen wollen und unzulässig sein.

Die Aufsichtsbehörde hat also keine Möglichkeit, im Wege der Zwangsetatisierung die erforderlichen Einnahmen zu beschaffen und einen nicht ausgeglichenen Haushaltsplan zum Ausgleich zu bringen.

Dieses Ergebnis befriedigt in keiner Weise. Der Aufsichtsbehörde muß die Möglichkeit gegeben sein, in die Selbstverwaltung der Gemeinden einzugreifen, wenn diese es unterlas-

---

31) von Bitter, Handwörterbuch, Bd. II, S. 1182; von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S.303 zu § 19 ZG. Nr. 1; Friedrichs, Verwaltungsrechtspflege, Bd. II, S. 1256 zu § 664; Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112; Ledermann, S. 464; Matthias, Die städt. Selbstverw., S. 216; Oertel, S. 629; Peters, Grenzen usw., S. 246; Stephan, Das kommunale Finanz- und Steuerrecht, S. 20; OVG., Bd. 46, S. 15; Entscheidung v. 11. VII. 1895, abgedruckt im Pr.Verw.Bl. Bd. 17, S. 95.

sen, diejenigen Einnahmen bereitzustellen, die zur Bestreitung für eine ordnungsmäßige Kommunalverwaltung erforderlich sind.

V.

Keine Beanstandung wegen Gesetzesverletzung.

Eine „Beanstandung" der Beschlußfassung kommunaler Körperschaften über einen Defizitetat auf Grund einer aufsichtsbehördlichen Anweisung führt ebenfalls nicht zu dem gewünschten Ziele.

Wenn Beschlüsse kommunaler Körperschaften (der Gemeindevertretung, Gemeindeversammlung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes) deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, so muß nach § 15 ZG. der Magistrat oder der Bürgermeister, nach § 29 ZG. der Gemeindevorsteher diese Beschlüsse beanstanden, anderenfalls er dazu vom Regierungspräsidenten oder Landrat alsAufsichtsbehörde angewiesen werden kann.

Eine bestimmte F o r m ist für die Beanstandungsverfügung nicht vorgeschrieben. Jedoch ist, wenn auch die Rechtswirksamkeit der Verfügung von dem Gebrauch des Wortes „Beanstandung" nicht abhängt[1], unverkennbar die Absicht zum Ausdruck zu bringen, daß der betreffende Beschluß beanstandet werde. Immer sind nach dem Gesetz die Gründe anzugeben[2], aus denen die Beanstandung erfolgt. Diese hat dann aufschiebende Wirkung, d. h. der Beschluß gilt zunächst als nicht gefaßt. Will die beschließende Körperschaft ihren Willen durchsetzen, so muß sie die Verfügung binnen zwei Wochen mittels Klage im Verwaltungsstreitverfahren anfechten. Die Zuständigkeit bestimmt sich nach §§ 21, 37 ZG.

Voraussetzung für eine Beanstandung ist ein Beschluß, der eine B e f u g n i s ü b e r s c h r e i t u n g (Hinausgehen über das Zuständigkeitsgebiet der betreffenden Körperschaft, Uebergreifen auf andere als Gemeindeangelegenheiten) oder eine G e s e t z e s v e r l e t z u n g (Nichtanwendung, nicht richtige Anwendung oder falsche Auslegung des zur Zeit des Zustande-

1) OVG. Bd. 14, S. 83; Bd. 20, S. 132; Bd. 21, S. 32; Bd. 39, S. 50; Bd. 56, S. 35; von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 293, Anm. 2; Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 46 Anm. 3.

2) Diese Vorschrift des Gesetzes legt das OVG. milde aus. Vergl. OVG. Bd. 56, S. 35. S. auch von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 293 Anm. 2 und Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 46 Anm. 3.

kommens des beanstandeten Gemeindebeschlusses bestehenden Rechts[3] enthält.

Unter „Gesetz" im Sinne des Absatz 1 ist jede objektive Rechtsnorm zu verstehen.[4] Das Oberverwaltungsgericht führt zutreffend in einer Entscheidung[5] aus: „... Jene Unterscheidung zwischen Gesetzwidrigkeit und Rechtswidrigkeit, wenn sie statuiert sein sollte, ist unhaltbar. — Soweit das nicht geschriebene objektive Recht als solches überhaupt anerkannt ist, hat es mit dem geschriebenen Gesetze gleiche Bedeutung".

Demnach sind unter „Gesetzen" nicht bloß alle Normen des geschriebenen Rechtes zu verstehen, sondern „es kann sich hierbei auch um Gewohnheitsrecht und um solche Rechtssätze handeln, die als ungeschriebene Rechtsgrundsätze das gesamte Recht, also auch das Gesetzesrecht durchziehen".[6]

Eine Gesetzesverletzung ist daher zu bejahen, sowohl wenn die Gemeinde die Deckung für die zwangsetatisierte Ausgabe ablehnt, als auch dann, wenn Einnahmen nur in solcher Höhe bewilligt sind, daß damit die von der Gemeinde festgestellten Ausgaben nicht gedeckt und geleistet werden können[7].

Im Falle der Weigerung, den zwangsetatisierten Betrag zu decken, verletzt die betreffende Kommune dasjenige Gesetz, auf dem ihre Verpflichtung zu der eingesetzten Leistung beruht; denn die durch die Aufsichtsbehörde festgestellte und eingetragene Summe ist zwar auf der Ausgabeseite des Haushaltsplans unberührt geblieben, aber eine tatsächliche Uebernahme in den Etat und Erfüllung der Pflichtausgabe ist durch Nichtbewilligung oder Streichung der hierfür vorgesehenen Mittel wieder hinfällig geworden. Eine Zwangsetatisierung von Ausgaben hat indessen nur dann Zweck und Erfolg, wenn auch Mittel zu deren Bestreitung von der Gemeinde bereitgestellt werden.

In gleicher Weise liegt eine Gesetz-, mindestens aber eine Rechtswidrigkeit bei Verabschiedung eines Defizitetats

3) OVG. Bd. 82, S. 107.
4) OVG. Bd. 16, S. 54; Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 45 zu § 54 a Anm. 2.
5) Bd. 16, S. 54.
6) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 45 zu § 54 a Anm. 2.
7) Ein Disziplinarverfahren gegen die Gemeindevertreter wegen dieser Gesetzesverletzung ist nicht möglich, da dem einzelnen Gemindevertreter der Charakter eines Beamten nicht zukommt.

vor, ohne daß der Haushaltsplan durch eine Zwangsetatisierung aus dem Gleichgewicht geraten ist.

Das Budgetrecht der Gemeinde ist eins der wichtigsten, wenn nicht überhaupt das wichtigste Recht der Gemeinde. Denn der Etat bildet das Rückgrat einer jeden Kommunalverwaltung. Auf ihm beruhen letzten Endes auch alle anderen Beschlüsse im Laufe des Rechnungsjahres, oder sie hängen, Lücken ergänzend und ausfüllend, mit ihm zusammen. Dieses Recht, den Etat selbständig festzustellen, begründet aber auch die wichtigste Pflicht für die Gemeinde.

Denn wie der privatwirtschaftliche Haushalt des Einzelnen, so kann auch der Gemeindehaushalt nur dann als ordnungsmäßig und einer geregelten Wirtschaft entsprechend bezeichnet werden, wenn Ausgaben und Einnahmen sich das Gleichgewicht halten d. h. in einem solchen Verhältnis zueinander stehen, daß die gesamten Ausgaben in den Einnahmen ihre Deckung finden. Während aber in einer ordentlichen Privatwirtschaft die Ausgaben von den Einnahmen abhängen und unterbleiben müssen, sofern nicht die zu ihrer Deckung nötigen Einnahmen vorhanden sind oder sicher stehen, ist im Gemeindehaushalt das Verhältnis im wesentlichen umgekehrt. Hier ist der Ausgabenbedarf das Maßgebende.

Hat es sich bei den Planberatungen als notwendig und selbstverständlich herausgestellt, welche Ausgaben in der folgenden Etatsperiode zu machen sind, so muß also von diesen Beträgen ausgegangen werden, und, sind sie erst einmal bewilligt, so müssen für ihre Deckung die nötigen Einnahmen unter allen Umständen beschafft werden. Es geht nicht an, Jahr für Jahr Schulden zu machen und diese nicht zu decken. Der Haushalt muß eben im Interesse der Sicherung und Erhaltung der Wirtschaftsordnung balancieren[8].

Es kann daher der selbstverständliche, wenn auch u n g e s c h r i e b e n e, doch gültige Rechtssatz aufgestellt werden: Die Gemeinde, insbesondere die Gemeindevertretung ist verpflichtet, Einnahmen in solcher Höhe zu bewilligen, daß dadurch die von ihr festgestellten Ausgaben gedeckt werden können. Mit anderen Worten der alte Grundsatz für

8) Guttmann, Das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 20; Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112; Helfritz, Grundriß usw., S. 56; Oertel: S. 599 Anm. 3; Wuermeling im Pr. Verw. Bl. Bd. 45, S. 387.

Parlamente „keine Ausgabe ohne Deckung" gilt ebenso für die Gemeinden, namentlich die Gemeindevertretungen.

Schon Oertel führt aus[9], die Stadtverordnetenversammlung sei ... verpflichtet, den Etat nötigenfalls durch Bewilligung eines entsprechenden Zuschlags zur Einkommensteuer balancierend zu machen. Dieser Grundsatz gilt auch heute noch, selbst wenn das Recht der Gemeinden, Zuschläge zu der Einkommensteuer zu erheben, durch die im Jahre 1919 einsetzende, sogenannte Finanzreform beseitigt ist.

Auch das Oberverwaltungsgericht führt in einer Entscheidung[10] für Landgemeinden unter Bezugnahme auf die entsprechenden Vorschriften des Allgemeinen Landrechts aus, den Mitgliedern der Gemeinde liege die allgemeine Verpflichtung ob, die zur Erhaltung der Wirtschaftsordnung in dem Gemeindeverbande erforderlichen Mittel zu beschaffen, soweit sie nicht dem etwa vorhandenen eigenen Vermögen des Gemeindeverbandes entnommen werden können.

Denselben Standpunkt vertreten auch die preußischen Minister des Innern und der Finanzen in dem Ministerialerlasse vom 22. März 1929[11] über die Haushaltspläne der Gemeinden, wenn sie „die selbstverständlich notwendige Herstellung des Gleichgewichts im Haushalt" betonen.

Trotzdem das Gebot: „Ausgaben dürfen nur eingestellt werden, wenn sie Deckung in Einnahmen finden" für das geltende Kommunalrecht a u s d r ü c k l i c h noch nicht aufgestellt ist — es findet sich erst im Entwurfe für die neue Preußischen Städteordnung § 85 Abs. I, Satz 4[12] —, so handeln nach alledem die für die Willensbildung maßgebenden Organe einer Gemeinde doch gesetz-, mindestens aber rechtswidrig, wenn sie die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Einnahmen nicht bewilligen oder dahingehende Beschlüsse überhaupt nicht fassen.[13]

Die Beschlußfassung kommunaler Körperschaften — in Städten mit Magistratsverfassung der getrennt gefaßte, aber

---

9) S. 599 Anm. 3.
10) Bd. 10, S. 115.
11) M.Bl. f. i. Verw. 1929, S. 242.
12) Vergl. Satz 4 auf Seite 23 der Drucksache Nr. 1978 B des Pr. Landtages, 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/1926.
13) Guttmann, Das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 21. Vergl. auch Vakanzenzeitung, 54. Jahrgang, Nr. 11, S. 85, Ziff. 2, wo das Thüringische Oberverwaltungsgericht ausgesprochen hat, daß allgemein eine ordnungsmäßige Finanzgebarung zu den Rechtspflichten der Gemeinden gehört und daß gegen die Verletzung dieser Pflicht von der Aufsichtsbehörde eingeschritten werden kann.

übereinstimmende Beschluß des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung — über die Verabschiedung eines Defizitetats unterliegt daher nach §§ 15, 29 ZG. der Beanstandung durch den Gemeindevorstand[14].

Auch die Beanstandung eines besonderen Beschlusses z. B. der Stadtverordneten in Städten mit Magistratsverfassung, die vorgeschlagene vollständige Deckung der Ausgaben abzulehnen, wäre somit sachlich begründet. Doch scheitert die Beanstandung aus dem Grunde, daß ein derartiger Beschluß, z. B. von der Erhöhung der Steuerumlagen oder der Aufnahme von Kredit abzusehen, rein negativen Inhalts, mithin einer Beanstandung überhaupt nicht fähig ist.

Denn die Beanstandung ist kein allgemeines Mittel der Aufsichtsbehörden, um jeder rechtsirrigen und rechtswidrigen Beschlußfassung kommunaler Körperschaften entgegenzutreten, vielmehr ist sie nur zu dem Zwecke geschaffen, um die Ausführung, die Vollziehung von Beschlüssen, die unmittelbar nach außen hin wirksam zu werden drohen, zu verhindern.

Deshalb gehört es zur Voraussetzung der Beanstandung im Sinne von § 15 oder § 29 ZG., daß der zu beanstandende Beschluß, falls er unangefochten bliebe, eine positive Wirkung erzeugen kann, die durch die Beanstandung und gegebenenfalls durch das Urteil des Verwaltungsgerichts beseitigt wird. Zu verneinen ist daher die Beanstandungsfähigkeit dann, wenn der fragliche Beschluß nur negative Aussprüche wie Antragsablehnungen enthält, die überhaupt keinen positiven, zur Ausführung geeigneten Inhalt haben. In gleicher Weise scheiden diejenigen Beschlüsse aus, die sich nur als Meinungsäußerungen, Ansichten und Gutachten kennzeichnen oder nur eine Rechtsauffassung zum Ausdruck bringen, es sei denn, daß damit zugleich eine für die Zukunft bindende Regel — dauernd zu beachtende Grundsätze — aufgestellt werden sollen[15, 16].

Aber auch selbst bei Annahme eines gewissen positiven Inhalts, der eine Beanstandung des Beschlusses einer kommu-

14) Guttmann, S. 20.
15) OVG. Bd. 27, S. 87; Bd. 64, S. 142.
16) So zur ganzen Frage die Literatur z. B. von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 294 Anm. 3; Friedrichs, Verwaltungsarchiv, Bd. 30, S. 84; Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 46; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 236, 237; ebenso das OVG. in ständiger Rechtsprechung seit Bd. 6, S. 52 bis heute Bd. 74, S. 47; Bd. 76, S. 41; Bd. 78, S. 69; Bd. 82, S. 102.

nalen Körperschaft überhaupt ermöglicht, könnte der Bezirks- oder Kreisausschuß, falls Klage z. B. von der Gemeindevertretung im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden würde[17], doch nur über die Zulässigkeit der Beanstandung entscheiden, niemals aber seinerseits z. B. die zur Deckung notwendige Steuer-, Gebührenerhöhung oder Kreditaufnahme anordnen und den nicht zustande gekommenen Gemeindebeschluß ersetzen.

Denn Zweck der Beanstandung ist nur der, die Vollziehung eines Beschlusses, der die Befugnisse der beschließenden Körperschaft überschreitet oder die Gesetze verletzt, zu verhindern. Es muß daher zunächst vorgebeugt werden, daß ein derartiger Beschluß zur Ausführung gelangt oder Rechtswirkungen äußert. Die Beanstandungsverfügung hat demgemäß kraft ausdrücklicher Vorschrift in den §§ 15, 29 ZG. aufschiebende Wirkung.

Die dann im Verwaltungsstreitverfahren erhobene Klage kann somit stets nur die Beseitigung der „aufschiebenden Wirkung" jener Verfügung zum Gegenstand und Ziele haben. Infolgedessen hat der Verwaltungsrichter nur darüber zu entscheiden, ob der beanstandete Gemeindebeschluß eine Befugnisüberschreitung oder Gesetzesverletzung enthält oder nicht, ob daher die Beanstandungsverfügung aufrecht zu erhalten und die Klage abzuweisen oder ob die Beanstandung aufzuheben und damit der Klage stattzugeben ist. Darüber hinaus den beanstandeten Beschluß zu verändern, zu ergänzen oder an die Stelle dieses einen anderen zu setzen, liegt außerhalb der Befugnisse des Verwaltungsrichters[18].

Die im Verwaltungsstreitverfahren ergehende Entscheidung auf die Klage der beschließenden Körperschaft hin, mittels der die Beseitigung der Beanstandung erstrebt wird, kann also immer nur auf Abweisung der Klage oder auf Aufhebung der Beanstandung lauten.

Aus allem ergibt sich besonders für den Defizitetat, daß

17) Mit deren Durchführung kann die Gemeindevertretung gemäß § 21 Abs. 2 oder § 37 Abs. 2 ZG. einen besonderen Vertreter betreuen.

18) von Bitter, Handwörterbuch usw., Bd. I, S. 201 III; von Brauchitsch, Bd. I. 24. Aufl., S. 294 Anm. 6; Friedrichs, Recht der Gemeindevertreter, S. 92. Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 46, Anm. 3; Schmidt. Die Verfassung der Rheinischen Landgemeinden, S. 223, Wuermeling im Pr Verw.Bl. Bd. 45, S. 387; OVG. Bd. 6, S. 74; Bd. 10, S. 45; Bd. 17, S. 32; Bd. 39, S. 48; Bd. 63, S. 100; Entscheidung vom 7. XII. 1897 abgedruckt im Pr.Verw.Bl Bd. 19, Seite 519.

eine „Beanstandung" dieses den Aufsichtsbehörden nicht die Handhabe bietet, um Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinden einzustellen.

Mittels der Beanstandung können die Aufsichtsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne lediglich dahin einwirken, daß die Ausführung von Gemeindebeschlüssen, die kompetenz- oder rechtswidrig sind, verhindert wird.

VI.

Keine Beanstandung wegen Verletzung des Staats-, Gemeinwohls oder Gemeindeinteresses.

Eine Beanstandung der Beschlußfassung kommunaler Körperschaften über einen Defizitetat aus Gründen des Staats-, Gemeinwohls oder des Gemeindeinteresses durch die Kommunalaufsichtsbehörden ist nicht zulässig.

Zwar sehen in diesen Fällen die meisten Gemeindeverfassungsgesetze[1] eine Beanstandung — sei es Versagung der Zustimmung und damit zugleich der Ausführung oder sei es Aussetzung der Ausführung des Beschlusses, was in der Wirkung alles gleichbedeutend mit „beanstanden" ist[2] — durch den kommunalen Vorstand vor, doch ist jede Anweisungsmöglichkeit seitens der Aufsichtsbehörde, wie es bei der Beanstandung wegen Befugnisüberschreitung oder Gesetzesverletzung §§ 15, 29 ZG. der Fall ist, ausgeschlossen

Durch §§ 15 Abs. 2, 29 Abs. 2 ZG. ist jedes Recht der Aufsichtsbehörden, Beschlüsse der Gemeindevertretung, Gemeindeversammlung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes aus anderen Gründen als wegen Befugnisüberschreitung oder Gesetzesverletzung zu beanstanden, ausdrücklich abgeschafft[3].

Lediglich in das eigene pflichtmäßige Ermessen des Gemeindevorstandes oder Bürgermeisters ist es also gestellt, ob ein Beschluß der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes das Staats-, Gemeinwohl oder

1) Vergl. z. B. § 56 Ziff. 2 Abs. 2 ö. StO.; § 56 Ziff. 2 westf. StO., § 61 Ziff. 2 hess.-nass. StO.; § 53 Ziff. 2 rh. StO.; § 107 hann. StO.; § 88 Abs. 3 ö. LGO.; § 37 Abs. 2 westf. LGO.; § 88 Abs. 4 rh. LGO.; § 57 ö. StO.; § 57 westf. StO., § 75 rh. StO. (nur für Städte mit Magistratsverfassung).

2) Gerstmeyer, S. 70 Anm. 3; Schoen, S. 138 Anm. 6.

3) Vergl. auch Peters, Grenzen usw., S. 237.

Gemeindeinteresse verletzt oder diesem wesentlich nachteilig ist. Gelangt er zu dieser Ueberzeugung, so ist er verpflichtet die Zustimmung und damit zugleich die Ausführung auszusetzen.

Ist nun aus den erwähnten Gründen seitens des Gemeindevorstandes eine Beanstandung des Beschlusses z. B. der Gemeindevertretung[4], einen Defizietat zu verabschieden und die vollständige Deckung der Ausgaben durch Bewilligung höherer Steuern abzulehnen, erfolgt, so muß daran festgehalten werden, daß diese Art der Beanstandung auch mittelbar keine solche der Kommunalaufsichtsbehörden ist[5].

Eine derartige Beanstandung des Beschlusses durch den Gemeindevorstand mit dem Ziele, die Angelegenheit vor den Bezirks- oder Kreisausschuß zu bringen und dessen Entscheidung gemäß § 17 Ziff. 1 oder § 33 Ziff. 1 ZG. in Verbindung mit den einschlägigen Gemeindeverfassungsgesetzen einzuholen, hat aber auch nicht den gewünschten Erfolg, die zur vollständigen Deckung der Ausgaben erforderlichen Mehreinnahmen in den Etat einzustellen.

Es handelt sich um eine „Meinungsverschiedenheit" zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung.

Bei Meinungsverschiedenheiten im weitesten Sinne zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung und für ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörden hierbei ergeben sich aus den §§ 15, 29, 17 Ziff. 1 und 33 Ziff. 1 ZG. in Verbindung mit den jeweiligen Gemeindeverfassungsgesetzen folgende Möglichkeiten:

Der Gemeindevorstand verweigert die Zustimmung zu dem Beschluß der Gemeindevertretung und damit zugleich dessen Ausführung oder er setzt die Ausführung aus, weil der Beschluß der Gemeindevertretung

1. deren Befugnisse überschritt,
2. gesetz- oder rechtswidrig war,
3. das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzte.
4. treten die verschiedenen Fälle hinzu, in denen der

---

4) In den allermeisten Fällen sind es die Gemeindevertreter, die sich weigern, den Haushalt balancierend zu gestalten.

5) Peters, Grenzen usw., S. 237 und OVG. Bd. 65, S. 141: „Die Beanstandung ist ein Ausfluß des staatlichen Aufsichtsrechts; ihre Ueberweisung an ein Gemeindeorgan stellt sich als die Uebertragung einer staatlichen Befugnis dar, zu deren Ausübung jenes Organ von der Aufsichtsbehörde angehalten werden kann. Die Aussetzung der Ausführung dagegen gehört dem Rahmen der inneren Gemeindeverwaltung an. Sie gebührt demjenigen Gemeindeorgane, welches die Verwaltung der Gemeinde zu führen hat."

Gemeindevorstand aus Gründen eigenen pflichtmäßigen Ermessens den Beschluß der Gemeindevertretung nicht ausführen zu können glaubt.

Zwischen allen diesen Fällen macht das Zuständigkeitsgesetz einen scharfen Unterschied und teilt sie in zwei Gruppen:

Der ersten weist es die Fälle der Kompetenzüberschreitung und der Gesetzesverletzung — so §§ 15, 29 —,

der zweiten diejenigen der Verletzung des Staatswohls und des Gemeindeinteresses und die übrigen Fälle — so §§ 17 Ziff. 1, 33 Ziff. 1 — zu.

Wird Ueberschreitung der Befugnisse oder Gesetzwidrigkeit geltend gemacht, dann — aber auch nur in diesem Falle — hat der Gemeindevorstand erforderlichenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde eine mit Gründen versehene „Beanstandung" (§§ 15, 29 ZG.) auszusprechen, der gegenüber den Gemeindevertretern die Klage im Verwaltungs s t r e i t verfahren offensteht.

Ist dagegen die Ausführung wegen Verletzung des Staatswohls oder des Gemeindeinteresses oder aus anderen Zweckmäßigkeitsgründen zu versagen, dann — aber auch nur dann — nimmt das Zuständigkeitsgesetz eine „Meinungsverschiedenheit" — so §§ 17 Ziff. 1, 33 Ziff. 1 — an.

Für deren Ausgleich ist in den meisten Gemeindeverfassungsgesetzen ein besonderes Verfahren vorgeschrieben:

Was die Stadtgemeinden mit M a g i s t r a t s v e r f a s s u n g anbetrifft, so hat der Magistrat, falls er einem Beschlusse der Stadtverordneten seine Zustimmung und die Ausführung verweigert, zunächst die Gründe der Beanstandung (entweder Verletzung des Staatswohls oder Gemeindeinteresses oder andere Zweckmäßigkeits- oder Ermessensgründe; daher Beschlußverfahren vergl. unten) der Gemeindevertretung mitzuteilen. Wird hierauf keine Verständigung erzielt, so sind beide Kollegien befugt, die Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission zur Beseitigung der Differenz zu verlangen, beide auch verpflichtet, dem Verlangen des anderen Organs nachzukommen und zur Bildung der Kommission beizutragen. Erst wenn diese gemeinschaftliche Kommission zu keiner Einigung geführt hat, ist j e d e r T e i l[6] be-

6) Vergl. § 17 Ziff. 1 ZG.

rechtigt, die Entscheidung des Bezirksausschusses in erster Instanz, des Provinzialrats in zweiter Instanz anzurufen[7].

Die Auseinandersetzung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung endet also hier im Beschlußverfahren im Gegensatz zu der „Beanstandung" der §§ 15, 29 ZG.

Zwar hat das Wort „beanstanden" in den §§ 15, 29 ZG. inhaltlich und in der Wirkung dieselbe Bedeutung wie „Zustimmung und Ausführung versagen" im § 56 Ziff. 2 Abs. 2 ö. StO. und den entsprechenden Bestimmungen der anderen Städteordnungen. Doch ob ein Beschluß das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, ist keine Rechtsfrage — nur eine solche kann Gegenstand des formalen Streitverfahrens sein —, sondern lediglich eine Frage der Zweckmäßigkeit und des tatsächlichen Ermessens. Daher hat der Bezirksausschuß in solchen Fällen nur die Beschlußfassung[8].

Ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtswegen in diesen Fällen des § 17 Ziff. 1 ZG. ist nach alledem ausgeschlossen, ihr Tätigwerden vielmehr nur unter den beiden Voraussetzungen des § 17 Ziff. 1 ZG. möglich, also nur auf Antrag und nur, wenn „die Angelegenheit nicht auf sich beruhen bleiben kann".

Diese Vorbedingung, über deren Vorliegen der Bezirksausschuß vorab entscheiden soll, ist jedoch in Wahrheit bedeutungslos.

Der Zweck dieser Einschränkung ist offenbar der, einen Eingriff der Aufsichtsbehörde in die freie Willensbildung der kommunalen Körperschaften wenn irgend möglich zu vermeiden. Dieses an sich sehr richtige Ziel des Gesetzgebers ist freilich nur in formeller Hinsicht erreicht worden. Selbst bei Annahme, der Bezirksausschuß entscheide dahingehend, die Sache kann auf sich beruhen bleiben, womit er von einer Beschlußfassung absieht, liegt ein Eingreifen in die Verwaltung der betreffenden Stadt vor; denn bereits, um zu diesem Ergebnis zu gelangen, ist es unerläßlich, in die materielle Prüfung der Angelegenheit einzutreten.

---

7) § 17 Ziff. 1 ZG. in Verbindung mit § 36 ö. StO., § 56 Ziff. 2 Abs. 2 ö. StO., § 36 westf. StO., § 74 rh. StO. nur in Städten mit Magistratsverfassung, § 39 hess.-nass. StO., § 107 hannov. StO. Lediglich die schlesw.-holst. StO. kennt eine Beschlußfassung des Bezirksausschusses bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den städtischen Körperschaften nicht. Hier kann bei widersprechenden Beschlüssen ein zweites Mal gemeinschaftlich beraten werden, verläuft auch diese Beratung ergebnislos, so bleibt gemäß § 53 a.a.O. die Sache auf sich beruhen.

8) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 382 B; OVG. Bd. 51, Seite 56.

Sodann liegt in einer derartigen Entscheidung meistenteils eine Entscheidung in der Sache selbst, insofern als demjenigen Recht gegeben wird, der für Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes ist[9].

Bei den Städten mit Bürgermeistereiverfassung[10], der zweiten Möglichkeit für die Organisation der Stadtgemeinden, ist ebenso wie bei den Landgemeinden davon auszugehen, daß hier der Dualismus der Magistratsverfassung, nach welchem die grundlegende Willensbildung durch getrennt gefaßte, aber übereinstimmende Beschlüsse von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung erfolgt, nicht gilt.

Die Stadtverordnetenversammlung bei den Städten mit Bürgermeistereiverfassung und die Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) bei den Landgemeinden sind allein das willensbildende Organ. Der Bürgermeister und der Gemeindevorsteher sind kein selbständiges Beschlußorgan wie der Magistrat, sondern lediglich ausführendes Organ, dem das Zustimmungsrecht zu Beschlüssen der Stadtverordneten und Gemeindevertreter fehlt[11].

Jedoch dadurch, daß der Bürgermeister in der Stadtverordnetenversammlung ebenso wie der Gemeindevorsteher in der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) den Vorsitz führt, ist ihm eine Einflußnahme auf die grundlegende Willensbildung der Stadt- oder Landgemeinde ermöglicht. Im übrigen ist der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher auch da, wo er auf Grund eines Gemeindebeschlusses handelt, nicht willenloses Exekutivorgan der Stadtverordneten oder der Gemeindevertreter. Vielmehr steht ihm eine Prüfung des ihm zur Ausführung überwiesenen Beschlusses zu und zwar außer in Beziehung auf die Gesetzmäßigkeit auch in Beziehung auf das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse.

Meinungsverschiedenheiten im Sinne der §§ 17 Ziff. 1

---

9) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 382 C und Grundriß usw., S. 62 c; Jebens, Die Stadtverordneten, S. 268; Schoen, S. 139 Anm. 2.

10) Diese bildet in der rh. StO. nach § 9 die Regel. § 66 rh. StO. gewährt jedoch die Möglichkeit der Einrichtung einer Magistratsverfassung. Die §§ 72 ö. StO., 72 westf. StO., 83 hess.-nass. StO., 94 schlesw.-holst. StO. gewähren dagegen wieder die Möglichkeit, auch für den Bereich dieser Städteordnungen, in denen die Magistratsverfassung die Regel bildet, die einfachere Bürgermeisterei-verfassung einzuführen.

11) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 220 Nr. 4 und 5, 336 Nr. 5, 386 Nr. 27 und Grundriß usw., S. 84, 85; 86 Nr. 8; Schoen, S. 135 und 138.

oder 33 Ziff. 1 ZG. und ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörden hierbei sind infolgedessen nur dann möglich, wenn nach Ansicht des Bürgermeisters (in Städten mit Bürgermeisterei-verfassung) oder des Gemeindevorstehers (bei Landgemeinden) ein Beschluß der Stadtverordnetenversammlung oder der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, ohne dabei gesetz- oder kompetentenwidrig zu sein[12].

Der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher ist in diesen Fällen verpflichtet, die Ausführung des Beschlusses auszusetzen. Eine gemischte Kommission zur Beilegung der Meinungsverschiedenheit kann natürlich nicht eingesetzt werden. Vor Anrufung der Aufsichtsbehörde ist daher erst eine nochmalige Beschlußfassung der Stadtverordneten oder der Gemeindevertreter herbeizuführen. Verbleiben diese in nochmaliger Beratung bei ihrem Beschlusse, so hat der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher die Entscheidung des Bezirks- oder des Kreisausschusses einzuholen.[13] Bei den rheinischen Landgemeinden, wo ebenso wie nach der westfälischen Landgemeindeordnung eine nochmalige Beratung der beschließenden Körperschaft nicht stattzufinden hat, kann der Landrat vor der Beschlußfassung des Kreisausschusses erst noch den Gemeinderat persönlich vernehmen und eine Einigung versuchen.

In den Fällen des § 33 Ziff. 1 ZG. hat der Kreisausschuß auch dann zu beschließen, wenn die Angelegenheit auf sich beruhen bleiben kann.

Die Streitfragen, die sich aus dem Verhältnis zwischen § 17 Ziff. 1 ZG. und den einschlägigen Bestimmungen der Städteordnungen ergeben, sind für vorliegende Arbeit belanglos.

Nach der herrschenden Ansicht ist der Weg des § 17 Ziff. 1 ZG. — das oben Seite 27 geschilderte Verfahren — nicht für die Austragung aller Meinungsverschiedenheiten gegeben, sondern nur bei solchen dem Magistrat nicht genehmen Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, die einer Ausführung fähig, also positiven Inhalts sind; denn der Ma-

12) Vergl. die Anm. 11.

13) § 17 Ziff. 1 ZG. in Verbindung mit § 53 Ziff. 2 Abs. 2 rh. StO. (bei Städten mit Bürgermeistereiverfassung) und § 33 Ziff. 1 ZG. in Verbindung mit § 88 Abs. 3 ö. LGO., § 88 Abs. 3, schlesw.-holst. LGO., § 59 Abs. 3 hess.-nass. LGO., § 37 westf. LGO., § 88 Abs. 4 rh. LGO.

gistrat hat nach dem geltenden Städterecht nur den auszuführenden Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung seine Zustimmung zu erteilen. § 17 ZG. beschränkt sich nach der herrschenden Meinung lediglich auf Zuständigkeitsvorschriften im bisherigen Rahmen und Umfang des geltenden Städterechts.[14]

Demgegenüber bejahen Helfritz[15] und Kappelmann[16] die Aenderung des materiellen Rechts durch § 17 Ziff. 1 ZG. Sie vertreten die Ansicht, daß eine Meinungsverschiedenheit im Sinne von § 17 Ziff. 1 ZG. immer vorliege, wenn Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in ihren Beschlüssen differieren, daß es also unerheblich sei, ob es sich um einen Beschluß positiven oder negativen Inhalts handele. Ihrer Auffassung nach hat somit der frühere sachliche Umfang der Aufsichtsbehörde, Meinungsverschiedenheiten auf Antrag zu entscheiden, durch § 17 Ziff. 1 ZG. eineAusdehnung erfahren.

Daneben ist noch Sand[17] zu nennen, der ausführt, daß auch solche Beschlüsse der Stadtverordneten, die nicht ausführbar sind, der Zustimmung des Magistrats bedürfen. Er kommt daher dazu, daß auch bei negativen Beschlüssen der Stadtverordneten, mit denen sich der Magistrat nicht einverstanden erklären will, eine Meinungsverschiedenheit im Sinne der §§ 36 ö. StO., 17 Ziff. 1 ZG. vorliegt.

Dieses ganze Problem ist jedoch, wie schon hervorgehoben, für die hier zu behandelnden Fragen ohne Einfluß.

Denn: Es sei unterstellt, der Beschluß der Stadtverordnetenversammlung oder der Gemeindevertretung enthalte einen gewissen positiven Inhalt, so daß eine Versagung der Zustimmung und damit der Ausführung des Beschlusses durch

---

14) von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 297, Anm. 2; Friedrichs, Kommentar zum ZG., S. 26 zu § 17; Genzmer bei von Brauchitsch, Bd. I, 22. Aufl., S. 330 Anm. 2 zu § 17 ZG.; Hammer, Magistrat und Stadtverordnete nach der ö. StO., S. 51; Ledermann, S. 169; Leidig, Stadtrecht, S. 102; Oertel, S. 176; Schoen, S. 138 Anm. 7; Waldmann in der Zeitschrift für Polizei- undVerwaltungsbeamte, 21. Jahrg., S. 157/158; Provinzialrat der Provinz Sachsen, Beschluß vom 13. IX. 1887, abgedruckt im Pr.Verw.Bl., Bd. 9, S. 25; ebenda auszugsweise die sehr beachtenswerten Erklärungen, die seitens des Kommissarius der Staatsregierung bei der 2. Beratung des ZG. hinsichtlich § 17 in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 2. V. 1883 abgegeben worden sind. Vergl. auch die stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses in dieser Beziehung 1882/83, Bd. III, S. 1695.

15) Helfritz, Grundriß usw., S. 62 unter c und Anm. 108 und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 382 C.

16) Die ö. StO., S. 116.

17) Die Abgrenzung der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten, S. 77/78.

den Magistrat oder eine Aussetzung der Ausführung durch den Bürgermeister oder den Gemeindevorstand möglich wäre, weil der Beschluß dem Staats-, Gemeinwohl oder Gemeindeinteresse zuwiderlaufe. Der Weg des § 17 Ziff. 1 oder des § 33 Ziff. 1 ZG. wäre somit auch nach der herrschenden Ansicht gangbar und zulässig.

Wenn die Meinungsverschiedenheiten dann vor den Bezirks- oder Kreisausschuß gebracht wird, so kann dieser dennoch nicht den Beschluß der Gemeindevertretung abändern oder aufheben und zugleich an die Stelle dieses Beschlusses seinerseits einen anderen Beschluß, z. B. die Erhöhung der Realsteuerzuschläge setzen.

Vielmehr ist in dem Verfahren, das der Austragung von Meinungsverschiedenheiten dient, lediglich darüber zu entscheiden, ob der Beschluß der Gemeindevertretung das Staats-, Gemeinwohl oder Gemeindeinteresse verletzt und ob infolgedessen die A u s f ü h r u n g durch den Gemeindevorstand zu unterbleiben hat oder nicht.

Darüber hinaus in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einzugreifen, ist der Bezirks- oder Kreisausschuß nicht befugt, insbesondere aber nicht befugt, unter Billigung der vom Gemeindevorstand ausgesprochenen Versagung der Ausführung des Beschlusses nun noch an Stelle der Gemeinde in der Angelegenheit nach freiem Ermessen geradeso zu beschließen und Maßnahmen anzuordnen, wie wenn er von vornherein zur Willensbildung für die Gemeinde anstatt ihrer kommunalen Organe berufen worden wäre.[18]

Die Befugnisse des Bezirks- und des Kreisausschusses gehen in dieser Hinsicht nicht weiter als die derjenigen Gemeindebehörde, welche die Versagung der Zustimmung ausspricht oder die Ausführung des Beschlusses aussetzt.

Hieraus ergibt sich aber gerade für den Fall des Defizitetats, daß in dem Verfahren nach §§ 17 Ziff. 1, 33 Ziff. 1 ZG., das nur der Austragung der „Meinungsverschiedenheiten" zwischen Gemeindevorstand und Gemeindevertretung dient, ebensowenig wie in dem Beanstandungsverfahren nach §§ 15, 29 ZG. für eine Maßnahme Raum ist, um Einnahmen in den

18) Schmidt, Die Verfassung der Rheinischen Landgemeinden, S. 224 zu § 88 Anm. 3; Wuermeling im Pr.Verw.Bl. Bd. 45, S. 387, „Kann die Kommunalaufsichtsbehörde unter Umständen Erhöhung von Umlagen erzwingen?"

Haushaltsplan der Gemeinden von aufsichtswegen einzustellen.

VII.

§ 59 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (GS. S. 152.)

In dem der vorliegenden Rechtslage (S. 8 ff.) entsprechenden Falle gelangt Wuermeling[1] zu dem Ergebnis, daß nach der gegenwärtigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts den Aufsichtsbehörden gesetzliche Möglichkeiten nicht gegeben sein dürften, um die Einstellung von Einnahmen in den Haushaltsplan der Gemeinden insbesondere zwecks Balancierung des Etats zu erzwingen.

Da aber in solchen Fällen ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden unbedingt notwendig erscheint, schlägt er vor, in Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung die Einstellung von Einnahmen auch im Wege des Zwangsetatisierungsverfahrens (§§ 19, 35 ZG.) als möglich anzuerkennen; und zwar soll den Aufsichtsbehörden die Befugnis zur Zwangsetatisierung auch der erforderlichen Einnahmen (Umlagen usw.) dann zugesprochen werden, wenn die davon zu bestreitenden notwendigen, im einzelnen zahlenmäßig feststehenden Ausgaben durch die Gemeinde oder im Wege der Zwangsetatisierung festgestellt sind und die Bewilligung der erforderlichen Einnahmen abgelehnt ist.

Dieser Auffassung ist nicht beizutreten.

Des Vorschlages, auch Einnahmen im Wege der Zwangsetatisierung in den Haushaltsplan der Gemeinden einzustellen, bedarf es nicht.

Vielmehr ist dort ebenso wie in der vorliegender Arbeit zu Grunde gelegten Rechtslage noch § 59 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. VII. 1893 in Betracht zu ziehen.

§ 59 a.a.O. in der jetzt geltenden Fassung des Gesetzes vom 26. VIII. 1921 (Gesetzessammlung S. 495) lautet:

„Ueber die Höhe der Zuschläge zu den Realsteuern sowie über die Höhe der Steuersätze, welche nach besonderen Steuerordnungen erhoben werden sollen, hat die Gemeinde bis zum Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres Beschluß zu fassen. Kommt bis zu die-

1) Im Pr.Verw.Bl. Bd. 45, S. 387, „Kann die Aufsichtsbehörde unter Umständen Erhöhung von Umlagen erzwingen?"

sem Zeitpunkt ein gültiger Beschluß nicht zustande, so ist die Aufsichtsbehörde mit Zustimmung der Beschlußbehörde befugt, behufs Deckung des Steuerbedarfs das Verhältnis der Zuschläge zu den einzelnen Realsteuern untereinander oder, soweit besondere Steuerordnungen bestehen, die nach diesen Steuerordnungen zu erhebenden Steuersätze festzusetzen.

Bis zur endgültigen Beschlußfassung durch die Gemeinde oder durch die Aufsichtsbehörde werden die Zuschläge oder die Steuersätze des Vorjahres forterhoben. Hiernach geleistete Zahlungen sind auf die endgültigen Zuschläge des Rechnungsjahres zu verrechnen.[2]

a) Die Stellung des § 59 KAG. innerhalb der Aufsicht über das Abgabenrecht der Gemeinden.

Wenn der Staat den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht verleiht und ihnen einen bestimmten Kreis von Aufgaben durch eigene Willensentschließungen und eigene Organe zu erfüllen aufgibt, so muß er für die Selbstverwaltungskörper auch die Möglichkeit schaffen, über den zur Wahrnehmung dieses Rechts und zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Geldbedarf verfügen zu können.

Zu diesem Zwecke überträgt der Staat den Kommunen Finanzbefugnisse, in deren mehr oder weniger engem Rahmen die Gemeinden dann ihre Finanzgewalt ausüben können.

Die Gemeindeautonomie und die Bewegungsfreiheit auf dem Gebiete des kommunalen Abgabenrechts kann nämlich keine unbeschränkte sein.

Einmal müssen die einzelnen Steuerpflichtigen, insbesondere (nach der nachrevolutionären Aenderung des Gemeindewahlrechts) die Minderheiten gegen Willkürlichkeiten und Fehler der Gemeindeorgane geschützt sein.

---

2) Vergl. dagegen die ursprüngliche Fassung vor der Novelle vom 26. VIII. 1921 (GS. S. 495): „Ueber die Verteilung des Steuerbedarfs nach den vorstehenden Bestimmungen (§§ 54—57) hat die Gemeinde bis zum Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres Beschluß zu fassen. Kommt bis zu diesem Zeitpunkte ein gültiger Beschluß nicht zustande, so werden behufs Deckung des Steuerbedarfs — unbeschadet der Vorschrift in § 96 Abs. 4 — die Realsteuern mit einem um die Hälfte höheren Prozentsatze als die Einkommensteuer, unter sich nach gleichen Prozentsätzen, herangezogen. Die Aufsichtsbehörde ist jedoch befugt, die Deckung des Steuerbedarfs nach Maßgabe der §§ 54, 55 anzuordnen. — Der hiernach zur Anwendung gelangende Maßstab behält solange Geltung, als nicht bis zum Ablaufe der ersten drei Monate des jedesmaligen Rechnungsjahres ein gültiger Gemeindebeschluß über die Verteilung des Steuerbedarfs zu Stande gekommen ist."

Dann aber hat der Staat selbst ein Interesse an der Erhaltung der Steuerkraft der Einwohner.

Schließlich: Die Rücksichten auf die Sicherung einer geordneten Finanzverwaltung in den Gemeinden und das Nebeneinanderbestehen von Reich und Staat, höheren und niederen Kommunalverbänden als Abgabeberechtigten zwingen dazu, den Besteuerungsrechten der Kommunen von Staatswegen Schranken aufzuerlegen. Dem Staat muß daher sowohl die Regelung als auch die Beaufsichtigung des gesamten Abgabewesens der Gemeinden vorbehalten bleiben.

Diesen Erwägungen trägt der Gesetzgeber teils dadurch Rechnung, daß er zwar für die verschiedenenEinnahmequellen, besonders für Abgaben und ihre Verteilung Normativbestimmungen aufstellt, ihre Verwendung und Ausgestaltung aber den Gemeinden überläßt, teils dadurch, daß er grundsätzlich für Ausnahmen von den Verteilungsregeln und für die autonome Gestaltung der Abgaben, mitunter auch für die Bewegung innerhalb des durch die gesetzlichen Regeln gelassenen Spielraums staatliche Zustimmung fordert. Endlich kann die freie Entschließung einer Kommune soweit eingeschränkt sein, daß ihr lediglich ein Zuschlagsrecht zu einer von einem anderen Verbande geregelten Steuer verstattet ist.

Die Kommunalaufsicht auf dem Gebiete des Abgabenwesens der Gemeinden ist um so wichtiger, je mehr die Ansprüche der Angehörigen und des Staates an die Gemeinden wachsen. Denn desto weniger werden dann die Kommunen in der Lage sein, alle diese Ansprüche mit den privatwirtschaftlichen Einnahmen, nämlich aus Gemeindevermögen und gewerblicher Betätigung, zu befriedigen. Sie werden sich vielmehr veranlaßt sehen, Abgaben, nämlich Gebühren, Beiträge und insbesondere Steuern, von ihren Mitgliedern zur Dekkung des Finanzbedarfs zu erheben.

Als Finanzbedarf einer Gemeinde bezeichnet man die Gesamteinnahme, die erforderlich ist, um den Gesamtbedarf zu decken.[3]

Folgende Einnahmemöglichkeiten bestehen für die Gemeinden zur Deckung dieses Bedarfs:[4]

---

3) Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen nach Form und Inhalt, S. 190.

4) Vergl. Mittelstaedt-Schrader, S. 189 ff.

A) An ordentlichen Deckungsmitteln:
Einkünfte aus Grundeigentum,
Einkünfte aus gewerblicher Betätigung,
Gebühren und Beiträge,
Steuern,
Dotationen und Subventionen.
B) An außerordentlichen Deckungsmitteln:
Vermögensveräußerungen,
Fondsbildungen,
Anleihen.

In erster Linie sollen die Gemeinden in Preußen ihren nach Empfang der Reichs- und Landesüberweisungen vorhandenen Geldbedarf durch Erträge ihres etwaigen Gemeindevermögens, möglichst wirtschaftliche Ausgestaltung der gewerblichen Unternehmungen, endlich durch Gebühren und Beiträge decken. Nur der Restbedarf ist durch Gemeindesteuern aufzubringen, wie dies im § 2 KAG., der „bindenden Marschroute für die Finanzpolitik der Gemeinden"[5], grundsätzlich festgelegt ist.

Im Rahmen dieser Arbeit muß davon Abstand genommen werden, die gesetzliche Regelung und Beschränkung der verschiedenen Einnahmequellen der Gemeinden nach geltendem Rechte, insbesondere die Einschränkung ihrer Finanzbefugnisse durch die Nachkriegsgesetzgebung zu erörtern und dabei das heiß umstrittene Problem des Finanzausgleichs zu behandeln.[6]

Vielmehr interessiert hier nur die Frage, in welcher Art und Weise zur Zeit in Preußen die Aufsicht über das Abgabenwesen der Gemeinden im Interesse einer gerechten Lastenverteilung und zur Erhaltung einer geordneten Finanzverwaltung ausgeübt wird, wie sich die Einwirkung der Aufsichtsinstanzen auf die Aufbringung des Finanzbedarfs vollzieht.

In dieser Hinsicht muß zunächst hervorgehoben werden, daß durch die Erzbergersche Steuerreform von 1919/20 der Schwerpunkt des gesamtbundesstaatlichen Finanzsystems in den Reichshaushalt infolge weitgehender Inanspruchnahme bisheriger Landessteuern durch das Reich verlegt worden ist.[7]

---

5) Strutz bei Stier-Somlo, Handbuch usw., Bd. II, 2. Hptt., S. 295.
6) In diesem Zusammenhange sei auf den Beitrag zur Frage der Finanzreform von Waldecker, „Steuerrecht und Rechtsstaat", hingewiesen.
7) Hensel, Steuerrecht, 2. Aufl., S. 21.

Die volle Steuerhoheit steht nur dem Reiche zu; die Länder und die Gemeinden dürfen Steuern nur erheben, soweit nicht die Reichsverfassung Artikel 8 und 11 und die in ihrem Rahmen erlassenen reichsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Das Reich hat daher auch auf dem Gebiete der Aufsicht über das Finanzgebaren der Gemeinden im Finanzausgleichsgesetz zum Teil einschneidende Bestimmungen (vergl. §§ 5 und 61) getroffen. Diese wenden sich aber entsprechend dem Grundsatze der mittelbaren Reichsaufsicht — Reichsverfassung Artikel 15 — meist nur an die Länder und besonders an die Landesregierungen.[8]

In diesem Zusammenhange sei nur auf § 6 des Reichsgesetzes über Aenderungen des Finanzausgleichs zwischen Reich, Ländern und Gemeinden vom 10. VIII. 1925[9] hingewiesen. Danach sind die Landesregierungen berechtigt, einer Gemeinde, die ihren Steuerbedarf über den entsprechenden Bedarf des Jahres 1914 hinaus über Gebühr anspannt, den ihr landesrechtlich zugewiesenen Anteil an der Einkommen- und Körperschaftssteuer zu kürzen.

In Preußen — also landesrechtlich — ist die Kontrolle ordnungsmäßiger Ausübung des den Gemeinden verliehenen Rechts zur Einführung und Erhebung von Abgaben im Kommunalabgabengesetz besonders geregelt.[10]

Die Einwirkung der Aufsichtsinstanzen auf die Aufbringung des Finanzbedarfs vollzieht sich danach in zweifacher Art:[11]

Die regelmäßige Form ist die der Genehmigung § 77 KAG. Dieses grundlegende Kommunalaufsichtsmittel, das als die Hauptbefugnis der Aufsichtsinstanzen anzusehen ist, ist nur in den gesetzlich (KAG., Gewerbesteuerverordnung, Zuständigkeitsgesetz, Gemeindeverfassungsgesetze usw.) bezeichneten Fällen gegeben und notwendig.

Die Genehmigung ist eine Handlung der vorbeugenden, präventiven Gemeindeaufsicht. Die zuständigen Behörden haben nicht nur die rechtliche Zulässigkeit, sondern vor allem

8) Hensel, Steuerrecht, 2. Aufl., S. 29.

9) In der Fassung nach § 1 Nr. 3 des Uebergangsgesetzes vom 9. IV. 1927.

10) Nach Ausscheidung der sich auf die Einkommensteuerzuschläge beziehenden Bestimmungen und nach Neuregelung der Grund- und Gewerbesteuer durch eigene preußische Gesetze sind allerdings wichtige Teile des kommunalen Finanzwesens heute in dem KAG. nicht mehr zu finden. Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften dieses haben jedoch nach wie vor Geltung.

11) Kommissionsbericht zum Entwurf des KAG. vergl. Nöll-Freund zu § 77 Anm. 2; Schoen, S. 246 f.

auch die Zweckmäßigkeit im Interesse der Gemeinde und der Abgabepflichtigen frei und nach allen Gesichtspunkten zu prüfen, um Schikanen und Erdrosselungen zu verhindern.[12]

Die Genehmigung und eventuell die Zustimmung staatlicher Behörden ist wesentliche Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit der Gemeindebeschlüsse.

Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist bei Stadtgemeinden der Bezirksausschuß, bei Landgemeinden der Kreisausschuß. In einzelnen besonderen Fällen bedarf es sogar außer der Genehmigung des Bezirks- oder Kreisausschusses noch der Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen § 77 KAG.

Die Rechtskontrolle der einzelnen Heranziehung der Abgabepflichtigen zu Gemeindelasten ist den Aufsichtsbehörden entzogen und durch die §§ 69 ff. KAG., 18 und 34 ZG. dem Verwaltungsstreitverfahren überwiesen.[13]

Die in der Genehmigungsnotwendigkeit enthaltene Präventivaufsicht genügt für die Regel, um Ungesetzlichkeiten oder gesetzlich nicht ausgeschlossene Zweckwidrigkeiten zu verhindern. Die zur Erteilung der Genehmigung berufene Behörde kann aber nur die Genehmigung versagen, ist jedoch nicht befugt, positive Anordnungen über die Deckung des Finanz- insbesondere Steuerbedarfs einer Gemeinde zu treffen. Denn ihrerseits durch eigene Anordnungen in das den Gemeinden verliehene Recht zur Einführung und Erhebung von Abgaben einzugreifen und an Stelle der dazu berufenen Gemeindeorgane Steuerbeschlüsse zu fassen, sind die Aufsichtsbehörden grundsätzlich nicht berechtigt.[14] Das Kommunalabgabengesetz untersagt ausdrücklich die Anordnung der Einführung neuer und die Erhöhung bestehender indirekter Steuern § 78 Abs. 3.

Um gleichwohl einen gesetzwidrigen Zustand beseitigen und einen dem Gesetz entsprechenden herbeiführen zu können, hat das Kommunalabgabengesetz für die Aufsichtsbehörden eine Sonderbefugnis geschaffen, der man in der Geschichte der Kommunalaufsicht sonst nicht begegnet.[15] Es ist die Anordnung. Diese ist im Gegensatz zur Genehmigung

---

12) Friedrichs, Pr. Kommunalabgabengesetz, S. 196, Nr. 10.
13) OVG. Bd. 69, S. 82.
14) Strutz bei Stier-Somlo, Handbuch usw., Bd. II, 2. Hptt., S. 330; von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. II, S. 130 § 23 I.
15) von Grumbkow, Die Geschichte der Kommunalaufsicht, S. 190.

positiver Natur und ist die zweite Form, in der sich die Einwirkung der Aufsichtsbehörden auf die Aufbringung des Finanzbedarfs der Gemeinden vollzieht. Anordnungen der Aufsichtsinstanzen sind lediglich in den Fällen der §§ 78 und 59 KAG. zulässig.[16] Nur nach Maßgabe und im Rahmen dieser beiden Bestimmungen ist also die Aufsichtsbehörde berechtigt, positive Anordnungen über die Aufbringung des Gemeindebedarfs zu treffen. Denn die Befugnis der Aufsichtsbehörde, in die Tätigkeit der Gemeindeorgane einzugreifen, ist, wie nochmals hervorgehoben sei, keineswegs unbegrenzt; sie beschränkt sich vielmehr auf die bestimmten im Zuständigkeitsgesetz und anderen Gesetzen zugelassenen Aufsichtsmaßnahmen.

Bei Anwendung der §§ 78 und 59 KAG. sind zu unterscheiden:

1. Die Voraussetzungen der Anwendbarkeit eines jeden Paragraphens,
2. beim Vorliegen solcher Voraussetzungen der Umfang des Einschreitens der Aufsichtsbehörde.[17]

Nach § 78 KAG. kann die Aufsichtsbehörde, wenn den Vorschriften dieses Gesetzes zuwiderlaufende Gemeindebeschlüsse gefaßt werden, deren Abänderung oder Ergänzung unter Angabe der Gründe anordnen.

Binnen vier Wochen nach Ablauf der in der Anordnung gestellten Frist steht der betreffenden Gemeinde die Klage im Verwaltungsstreitverfahren, für Stadtgemeinden beim Oberverwaltungsgericht, für Landgemeinden beim Bezirksausschuß, zu. Wird die Klage erhoben, so beschließt, sofern das öffentliche Interesse es erfordert, bei Stadtgemeinden der Bezirksausschuß, bei Landgemeinden der Kreisausschuß über die vorläufige Ordnung des Steuerwesens bis zur rechtskräftigen Entscheidung. Wird der Klage endgültig stattgegeben, so tritt die Anordnung außer Kraft. Wird die Klage dagegen rechtskräftig abgewiesen, so kann die Aufsichtsbehörde auf Grund der erlassenen Verfügung die Ordnung, die hinsichtlich der Aufbringung der Gebühren, Beiträge, Steuern oder Dienste erforderlich ist, selbst feststellen, ebenso auch, wenn inner-

16) Friedrichs, Pr. KAG., S. 194 Nr. 5; von Grumbkow, Geschichte der Kommunalaufsicht, S. 190.

17) Vergl. den im Haus der Abgeordneten erstatteten Kommissionsbericht zum Entwurfe des KAG.; Nöll-Freund zu § 78 KAG. Anm. 2, S. 435/436.

hal bder Frist von vier Wochen keine Klage erhoben wird, ohne daß jedoch die Gemeinde der Anordnung nachgekommen ist.

Die Voraussetzungen des § 78 KAG. liegen im Falle der Verabschiedung eines Defizitetats nicht vor.

b) § 59. KAG. im allgemeinen.

Die Beschlußfassung der Gemeinden über die Steuerverteilung erstreckt sich naturgemäß auf die für die betreffende Gemeinde nach § 95 KAG. maßgebende Rechnungsperiode. Es kann daher niemals eine Ausschreibung von Steuern über die Etatsperiode hinaus erfolgen, sondern immer nur für e i n Rechnungsjahr, wenn nicht die Gemeindebehörden von der Befugnis des § 95 Abs. 2 a.a.O. Gebrauch gemacht haben, an Stelle des Rechnungsjahres eine Periode von zwei oder drei Rechnungsjahren treten zu lassen.[18]

§ 59 KAG. v e r l a n g t nun von den Gemeinden, daß sie vor Beginn oder spätestens bis zum Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres, das gemäß § 95 KAG. mit dem 1. April beginnt und mit dem 31. März schließt, zur Deckung ihres Finanzbedarfs über die Höhe der Zuschläge zu den Realsteuern (Gewerbe-, Grundvermögenssteuer) und über die Höhe der Steuersätze nach besonderen Steuerordnungen Beschluß fassen.

Ehe dieser Steuerverteilungsbeschluß zustande gekommen und durch die etwa vorgeschriebene Genehmigung und Zustimmung wirksam oder durch Festsetzung der Aufsichtsbehörde ersetzt ist, dürfen nämlich die Steuern nicht veranlagt werden.[19]

Wenn die Körperschaften einer Stadt- oder Landgemeinde am 1. VII. noch keinen „gültigen" Umlagebeschluß für das Rechnungsjahr gefaßt haben — nur diese Tätigkeit der Gemeindebehörden ist mit dem Worte Zustandekommen gemeint[20] —, dann kann die Aufsichtsbehörde i h r e r s e i t s[21] Anordnungen treffen; bei Städten ist der Regierungspräsident

18) OVG. Bd. 52, S. 148.
19) OVG. Bd. 33, S. 10; Bd. 54, S. 131; Bd. 82, S. 143; Friedrichs, Pr.KAG., S. 152 Nr. 2.
20) Friedrichs, Pr.KAG., S. 152 Nr. 3.
21) Vor der Novelle vom 26. VIII. 1921 war es Recht und Pflicht des G e m e i n d e v o r s t a n d e s, ohne Beschluß der Gemeindevertretung den Steuerbedarf gemäß § 59 a.a.O. umzulegen. Er konnte dazu von der Aufsichtsbehörde angehalten werden.

mit Zustimmung des Bezirksausschusses, bei Landgemeinden der Landrat mit Zustimmung des Kreisausschusses befugt, den Inhalt der zur Deckung des Steuerbedarfs notwendigen Beschlüsse selbst festzusetzen und zwar entweder das Verhältnis der Zuschläge zu den einzelnen Realsteuern untereinander zu erhöhen oder, soweit besondere Steuerordnungen bestehen, die nach diesen Ordnungen zu erhebenden Steuersätze festzusetzen.

Die Voraussetzung zu positivem Einschreiten für die Aufsichtsbehörde gemäß § 59 KAG. liegt nach dem Gesetz dann vor, wenn bis zum Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres kein „gültiger" Steuerverteilungsbeschluß zustande gekommen ist.

Darüber, was unter einem gültigen Beschlusse im Sinne des § 59 KAG. zu verstehen ist, gehen die Meinungen allerdings auseinander.

Nach einigen älteren Ministerialerlassen vom 28. Juli und 28. November 1896[22], deren Auffassung sich Strutz[23], Friedrichs[24] und Scholz[25] angeschlossen haben, genügt es zur Abwendung der im § 59 a. a. O. angedrohten Nachteile, daß bis zum 1. Juli des Rechnungsjahres nur ein materiell und formell gegen kein Gesetz verstoßender Beschluß vorliegt. Angeblich ist es dagegen unerheblich, ob dem Beschlusse das für seine Ausführung erforderliche Einverständnis — § 77 KAG. — vor oder nach dem 1. Juli erteilt oder nicht erteilt werde. Mit dem Worte „gültig" soll lediglich die Frage gemeint sein, ob der Beschluß nach Form und Inhalt gesetzmäßig und überhaupt genehmigungsfähig sei. Der Gesetzgeber hat angeblich nur an den Fall gedacht, daß die Gemeinde bis zum 1. Juli überhaupt keinen zur Genehmigung geeigneten Beschluß gefaßt habe.

Demgegenüber führt das Preußische Oberverwaltungsgericht in zwei Entscheidungen vom 18. V. und 15. VI. 1909[26] aus: „Ein Beschluß über die Verteilung des Steuerbedarfs ist im Sinne des § 59 nur dann gültig, wenn er geltendes Recht wird. Bedarf er der Genehmigung oder der Zustimmung, so

22) Min.Bl. f. i. Verw. 1896, S. 139, 1897, S. 3.
23) Bei Stier-Somlo, Handbuch usw., Bd. II, 2. Hptt., S. 331.
24) Pr. KAG., S. 152, Nr. 3.
25) Im Pr.Verw.Bl. Bd. 28, S. 800, „Die Verteilung der Gemeindesteuerlast".
26) Bd. 54, S. 130 und Pr.Verw.Bl. Bd. 31, S. 375. Das Verhältnis dieser Entscheidungen zu Bd. 33, S. 7, ist, wie Nöll-Freund zu § 59 Anm. 7 richtig hervorhebt, durchaus unverständlich.

wird er geltendes Recht erst in dem Augenblick, wo er die Genehmigung oder Zustimmung findet. Wollte man als „gültig" im Sinne des § 59 schon solche Beschlüsse ansehen, die gegen kein Gesetz verstoßen, so wäre der Obstruktion Tor und Tür geöffnet. Denn wird ein solcher Beschluß nicht genehmigt, weil die Genemigungsbehörde die von der Gemeinde beschlossene Verteilung zwar nicht für gesetzlich unzulässig, wohl aber für unangemessen (unzweckmäßig oder zur Deckung der Ausgaben unzureichend — der Verfasser —) erachtet, so würde eine zwangsweise Regelung der Verteilung ohne oder gegen den Willen der Gemeinde unzulässig, das Verfahren des § 59 also völlig ausgeschlossen und die Erhebung von Steuern unmöglich gemacht sein. Die Erreichung des Zweckes der Bestimmung, eine geordnete Finanzverwaltung der Gemeinde zu sichern, wäre also verhindert."

Dieser Auslegung und Begründung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts ist beizutreten gerade mit Rücksicht auf den Defizitetat. Denn wären bereits diejenigen Steuerbeschlüsse, denen nach Maßgabe der materiell-rechtlichen Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes oder anderer steuerrechtlicher Bestimmungen (Gewerbesteuerverordnung, Grundvermögenssteuergesetz) die Genehmigung und Zustimmung an sich nicht versagt werden kann, als „gültige" im Sinne des § 59 KAG. anzusehen, so fehlte für die Aufsichtsbehörde jede Möglichkeit, einen nicht ausgeglichenen Haushaltsplan einer Gemeinde zum Ausgleich zu bringen.

Nach dem Entwurfe des Kommunalabgabengesetzes[27] soll § 59 aber gerade „die erforderlichen Garantien dafür schaffen, daß die Erhaltung der Ordnung in deren Finanzverwaltung fortdauernd gesichert ist".[28]

Diesem Zwecke der Bestimmung entspricht allein die Auffassung und Begründung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Auf demselben Standpunkt steht neben Heinrichs[29] und Suréns[30] auch der im Haus der Abgeordneten erstattete Kommissionsbericht zum Entwurfe des Kommunal-

27) Haus der Abgeordneten, 17. Leg.P., V. Session, Drucksache Nr. 7, S. 63.
28) Vergl. auch Nöll-Freund, S. 355 Anm. 2.
29) In die „Landgemeinde", 1929, S. 113.
30) Im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband 1927, S. 837, linke Spalte.

abgabengesetzes, wenn er u.a. sagt:[31] „Wird nun die Genehmigung z. B. bei Einkommensteuerzuschlägen über 100% hinaus versagt, etwa weil die Genehmigungsbehörde meint, daß vorab die Realsteuern höher heranzuziehen sind, so ermangelt es also zunächst an einem rechtsgültigen Gemeindebeschlusse über die Verteilung des Steuerbedarfs. Dann tritt der Fall des § 49 (jetzt § 59) ein, also die Realsteuern werden mit einem um die Hälfte höheren Prozentsatze als die Einkommensteuer, unter sich nach gleichen Prozentsätzen, herangezogen."

Der hiermit gemachten Einschränkung, daß zur Gültigkeit im Sinne des § 59 KAG. auch die erforderliche Genehmigung innerhalb der ersten drei Monate des betreffenden Rechnungsjahres erteilt sein muß, steht der mit Novelle vom 26. 8. 1921 hinzugefügte Absatz 5 des § 77 KAG. nicht entgegen.

Anderer Ansicht sind allerdings Friedrichs[32] und wohl auch Hog-Arens.[33]

Absatz 5 a.a.O. besagt doch nur, daß die Genehmigung und gegebenenfalls die Zustimmung als an dem Tage erteilt gilt, an welchem der zu genehmigende Gemeindebeschluß gefaßt ist.

Diese Bestimmung hat also lediglich den Zweck und die steuerrechtliche Wirkung, durch Zurückbeziehung der Genehmigung zu verhindern, daß „zwischen Beschlußfassung und Genehmigung alle möglichen Geschäfte unter Dach und Fach gebracht werden, um sie der Versteuerung zu entziehen". In diesem Sinne äußert sich Friedrichs selbst zu § 77 Abs. 5 sogar unter Berufung auf die stenographischen Berichte des Landtages (2573/1921).[34]

Durch § 77 Abs. 5 wird der Gemeinde aber keineswegs gestattet, auf Grund eines noch nicht genehmigten und daher in seiner Rechtswirksamkeit noch völlig unbestimmten Gemeindebeschlusses bereits Abgaben einzufordern.[35] Unberührt von § 77 Abs. 5 a.a.O. bleibt somit die Frage, wann eine

---

31) Vergl. insoweit auch bei Nöll-Freund zu § 77 Anm. 2.
32) Pr. KAG., S. 152, Nr. 3.
33) Die Pr. Gewerbesteuer, S. 177.
34) Pr. KAG., S. 196 Nr. 13 und Anm. 73.
35) OVG. Bd. 82, S. 144.

Steuerordnung oder ein zu genehmigender Steuerbeschluß gültiges Ortsrecht wird und angewendet werden darf.[36]

Die Eingriffsmöglichkeit der Aufsichtsbehörden gemäß § 59 KAG. ist nach alledem erst dann ausgeschlossen, wenn der Beschluß über die Verteilung des Steuerbedarfs gültiges Ortsrecht geworden ist.

Daß aber zum Zustandekommen gültigen Ortsrechts die Uebereinstimmung der beschließenden und genehmigenden Faktoren erforderlich ist, ist in der Literatur[37] unstreitig und außerdem ständige Rechtsprechung.[38]

Beschlüsse im Sinne des § 59 KAG. sind somit erst dann gültig und dürfen als Ortsgesetze erst dann angewendet werden, wenn alle Erfordernisse ihres Zustandekommens erfüllt, namentlich also die vorgeschriebenen Genehmigungen der Aufsichtsbehörden erteilt sind.

Wenn dieser Auslegung des § 59 a.a.O. entgegengehalten wird,[39] die Aufsichtsbehörden hätten es durch Verzögerung des Genehmigungsverfahrens stets in der Hand, die Voraussetzungen für eine Festsetzung der Steuern von aufsichtswegen zu schaffen, so ist dieser Einwand an sich richtig. Aber man wird doch wohl, worauf H e i n r i c h s[40] treffend hinweist, unterstellen können, daß die mit der Durchführung der Kommunalaufsicht betrauten Behörden ihre Aufgabe lediglich nach rein sachlichen Gesichtspunkten erledigen und sich aller unnötigen Eingriffe in die Besteuerungsrechte der mit dem Rechte der Selbstverwaltung ausgestatteten Gemeinden enthalten werden. Der § 59 KAG. ist und soll doch stets nur eine Notbestimmung bleiben!

Ueberdies bietet die durch Gesetz vom 26. VIII. 1921 vorgeschriebene Mitwirkung — Zustimmung — der Beschlußbehörden, die ja in ihrer Mehrheit aus von Selbstverwaltungskörperschaften gewählten Laienmitgliedern zusammengesetzt sind, genügenden Schutz gegen jeden Mißbrauch und Uebergriff.

Hinzu kommt, daß der von der Anordnung gemäß § 59 KAG. getroffenen Gemeinde die binnen zwei Wochen anzu-

---

36) OVG. Bd. 82, S. 143.
37) Friedrichs, Pr. KAG. S. 196, Nr. 13; Nöll-Freund zu § 77 Anm. 3 a.
38) OVG. Bd. 78, S. 106; Bd. 82, S. 143 und vergl. auch Theisen, Pr. Gemeindesteuern (Rechtsmittel und Rechtsprechung), S. 67, Nr. 77 b.
39) Strutz bei Stier-Somlo, Handbuch usw., Bd. II, 2. Hptt., S. 331; Friedrichs, Pr. KAG., S. 152 Nr. 3.
40) In „Die Landgemeinde", 1929, S. 113.

bringende Beschwerde bei dem Oberpräsidenten § 7 ZG. oder bei dem Regierungspräsidenten § 24 ZG. zusteht.

In der Zeit vom Ablauf des Rechnungsjahres an bis zur endgültigen Beschlußfassung durch die Gemeinde oder bis zur Festsetzung durch die Aufsichtsbehörde gemäß § 59 a.a.O. werden die Zuschläge oder die Steuersätze des Vorjahres forterhoben. Hiernach geleistete Zahlungen werden auf die endgültigen Zuschläge des Rechnungsjahres verrechnet.

Diese im Absatz 2 des § 59 KAG. enthaltenen Bestimmungen stammen aus der Novelle vom 26. VIII. 1921. Absatz 2 war notwendig, um die Sicherheit des Eingangs von Einnahmen auch nach Ablauf des Rechnungsjahres zu gewährleisten, wenn aus irgendwelchen Gründen noch keine gültigen Steuerbeschlüsse für das Rechnungsjahr gefaßt sind. Das Gesetz hat also damit Vorsorge getroffen, daß die Gemeinden bis zu der möglicherweise sehr verzögerten Verabschiedung des Haushalts oder der Festsetzung durch die Aufsichtsbehörde nicht ohne laufende Einnahmen bleiben.

Die Forterhebung der vorjährigen Steuern gemäß Abs. 2 ist vom Gemeindevorstand ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung durchzuführen.[41]

§ 59 KAG. ermöglicht also unter Umständen die zwangsweise Festsetzung von Steuern und dadurch die Einstellung von Einnahmen in gewisser Höhe in den Haushaltsplan einer Gemeinde durch die Aufsichtsbehörde.[42]

Eine tatsächliche Einschreibung in den Etat erfolgt freilich nicht. Jedoch wird durch die Festsetzung gemäß § 59 a.a.O. der Beschluß der zuständigen Gemeindeorgane über die Zuschläge zu den Realsteuern und über die zu erhebenden Steuersätze nach den besonderen Steuerordnungen, die in der Gemeinde bestehen, ersetzt.

Es wird also dieselbe Lage geschaffen, wie wenn die betreffenden Einnahmebewilligungsbeschlüsse bereits bei der Feststellung des Haushaltsplans von den Gemeindeorganen gefaßt worden wären. Für den Gemeindevorstand wird dadurch das Recht, aber auch die Pflicht begründet, nach Maßgabe der durch die Aufsichtsbehörde getroffenen Festsetzung

41) Friedrichs, Pr. KAG., S. 153.
42) Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 1927, S. 128, Anm. 6; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 246 u. 247.

die Steuern zu veranlagen und die Abgabepflichtigen heranzuziehen.

Dieses Recht des § 59 a.a.O. für die Aufsichtsbehörden bedeutet somit einen starken Eingriff des Staates in die Selbstverwaltung und die Finanzwirtschaft der Gemeinden.

Diese Vorschrift, die sowohl für jede Stadtgemeinde als auch für jede Landgemeinde Geltung hat, schließt sich dem § 21 der östlichen Landgemeindeordnung vom 3. VII. 1891 (GS. S. 233) an und ist ein kommunales Aufsichtsmittel und zwar ein Handeln der Staatsbehörde an Stelle der Gemeinde zwecks maßgeblicher Willensäußerung für diese.[43] [44]

c) § 59 KAG. im besonderen und die Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerzuschlägen.

Nach der im Text vertretenen Auslegung des § 59 KAG. beschränkt sich, wie Guttmann[1] annimmt, dessen Anwendung nicht bloß auf diejenigen Fälle, in denen sich die Feststellung des Haushaltsplans über den 30. Juni hinaus verzögert oder in denen ein Etat überhaupt nicht zustande gekommen ist, sei es, daß z. B. bei Städten mit Magistratsverfassung die Stadtverordnetenversammlung dem Entwurfe des Magistrats nicht beigetreten ist, oder sei es, daß der Magistrat die Aenderungen nicht angenommen hat, welche die Stadtverordneten an seinem Entwurfe vorgenommen haben.

In derartigen Fällen fehlt es an einem — unter Umständen rechtzeitigen — übereinstimmenden Beschlusse beider Körperschaften zur Verabschiedung des Haushaltsplans. Ein übereinstimmender Beschluß auch über die Höhe der Zuschläge zu den Ralsteuern ist daher bis zum Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres nicht zustandegekommen. Hiermit ist also unmittelbar die Voraussetzung zu positivem Einschreiten gemäß § 59 a.a.O. für die Aufsichtsbehörde gegeben. Diese kann die Einnahmen, die zur Bestreitung für eine ordnungsmäßige Verwaltung unabweisbar notwendig sind, bereitstellen.

§ 59 a.a.O. bietet aber auch beim Defizitetat, der gerade zur Voraussetzung hat, daß bei Städten mit Magistratsverfassung ein übereinstimmender Beschluß beider Kör-

43) von Bitter, Handwörterbuch der Pr.Verwaltung, 1928, Bd. I. S. 1026 Nr. 6; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung S. 233, 239, 246 und 247.

44) Dem Verfahren nach § 59 KAG. ist das Verfahren im Falle des § 18 des Kommunalbeamtengesetzes vom 30. VII. 1899 (GS. S. 141) ähnlich.

1) Das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 19.

perschaften vorliegt, die Handhabe, die zur Herstellung des Gleichgewichts erforderlichen Einnahmen in den Etat einzustellen.

Ein unmittelbares Veto der Aufsichtsbehörden gegen eine Politik des Budgetdefizits besteht zwar in der Beanstandung des unausgewogen verabschiedeten Haushaltsplans. Dieser Weg führt aber nach den bisher gemachten Ausführungen nicht zum Ziele, die zur Deckung notwendigen Einnahmen zu beschaffen.

Jedoch durch die Möglichkeit, den vorgeschlagenen Einnahmen, die genehmigungspflichtig sind, insbesondere der Höhe der beschlossenen Zuschläge zu den Realsteuern die Genehmigung zu versagen, hat die Aufsichtsbehörde ein sehr wichtiges Instrument, auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne und namentlich auf die Steuerbeschlüsse einer Gemeinde einzuwirken.

In diesem Zusammenhange erscheint es zweckmäßig, kurz auf die gegenwärtige finanzielle Lage der Gemeinden einzugehen.

Diese ist zur Zeit denkbar ungünstig. Vor der Staatsumwälzung waren die Gemeinden in der Lage, durch prozentual leicht zu errechnende Zuschläge zu der Einkommensteuer, die den festen Rückhalt jedes Haushaltsplanes bildeten, und durch die ebenfalls beweglichen Realsteuern (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer) sowie durch eine Anzahl von Nebensteuern ihren Finanzbedarf zu decken.[2]

Dieses freie Besteuerungsrecht ist ihnen heute grundsätzlich genommen. Die wesentlichen Einnahmequellen für die Gemeinden sind die Reichs- und Staatssteuerüberweisungen, die Ueberschüsse aus den gewerblichen Betrieben und die Realsteuern, wenn man von besonders günstigen, etwa durch ertragreiches Gemeindevermögen (Grundbesitz) bedingten Verhältnissen absieht.

Die Anteile, die den Kommunen aus Reichs- und Staatssteuern zufließen, sind gesetzlich festgelegt, auf deren Höhe haben die Gemeinden also keinen Einfluß. Sie müssen sich mit den zugewiesenen Summen, deren Höhe für die einzelnen Rechnungsjahre obendrein noch unsicher ist, abfinden. An belangreichen beweglichen Einnahmequellen sind ihnen

2) Helfritz, Grundriß des Pr. Kommunalrechts, 1927, S. 56 Anm. 97.

somit lediglich die Realsteuern und die Einnahmen aus den Gemeindebetrieben (Gas-, Wasser-, Elektrizitäts-, Fernheizwerke, Straßenbahn usw.) verblieben.[3] Auf diesen lastet also der Hauptteil des Finanzbedarfs. Sie bilden für die Gemeinden den „beweglichen Einnahmefaktor".

Er muß erhöht werden, wenn für die steigenden Ausgaben Deckung beschafft werden soll, er kann entlastet werden, wenn sich die Ausgaben verringern.

Aus diesen Gründen ist es ein besonders wirkungsvolles Recht der Kommunalaufsicht, daß die Beschlüsse über die Erhebung von Zuschlägen zu den Realsteuern, nämlich Grundvermögens- und Gewerbesteuer, fast durchweg der Genehmigung bedürfen.

Beide Steuern sind heute in Preußen staatlich geordnet und für die Gemeinden lediglich Zuschlagssteuern.

Die Genehmigungsnotwendigkeit besteht für alle Zuschläge zur Grundvermögenssteuer, die hundert Prozent übersteigen § 18 Grundverm.StG. in Verbindung mit § 77 KAG., für Zuschläge zur Gewerbesteuer, die 200% übersteigen § 44 GewStVerord.[4] in Verbindung mit § 77 KAG., und für alle Steuerbeschlüsse, nach denen die eine Steuerart zu einem anderen Steuersatz herangezogen werden soll als die andere § 56 KAG.

Da mit niedrigeren Sätzen bei der heutigen Finanznot kaum eine Gemeinde auskommen kann, sind die Regelfälle des Grundvermögensteuergesetzes und der Gewerbesteuerverordnung zur seltensten Ausnahme geworden. In der Praxis bedürfen daher unter den heutigen Verhältnissen nahezu alle Realsteuerbeschlüsse der Gemeinden der Genehmigung der Beschlußbehörden, häufig sogar auch noch der Zustimmung der zuständigen Minister oder der von ihnen ermächtigten Aufsichtsbehörden höherer Instanz, also des Oberpräsidenten oder Regierungspräsidenten.[5]

Insofern kommen also die Gemeindeetats mittelbar zur Prüfung an die Aufsichtsbehörden mit der Möglichkeit, daß diese unter Umständen tatsächlich entscheidend die kommunale Finanzwirtschaft und die Haushaltsführung beeinflussen.

---

3) Helfritz, Grundriß usw., S. 56 Anm. 97.
4) Die Gewerbesteuerverordnung ist für das Rechnungsjahr 1930 verlängert.
5) Guttmann, Das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 27; Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 111; Höpker-Aschoff, „Zwang zur Sparsamkeit in den Gemeinden." In Deutsche Gemeindezeitung, 1928, S. 49.

Besonders im Falle des Defizitetats, in offener oder verschleierter Form, sofern sie diesen erkennt, wird somit die Aufsichtsbehörde das Druckmittel ausüben und erklären: Die auf Grund eines derartigen Haushaltsplans beantragte Forderung von Realsteuern in der und der Höhe wird abgelehnt.

Die Folge davon ist, daß die betreffende Gemeinde in eine Zwangslage gerät. Entweder sie selbst gleicht ihren Haushalt aus, um die Genehmigung zu den Steuerzuschlagsbeschlüssen zu erlangen, oder die Aufsichtsbehörde stellt die zur Herstellung des Gleichgewichts erforderlichen Einnahmen gemäß § 59 KAG. in den Etat ein.

Hier zeigt sich also besonders die innere Notwendigkeit der im Text vertretenen Auslegung der Gültigkeit von Steuerumlagen im Sinne von § 59 KAG.

Bei eigener Ausbalancierung des Haushaltsplans hat die Gemeinde in diesem Stadium schließlich noch den Vorteil, daß sie hierbei viel größeren Spielraum hat als die Aufsichtsbehörde.

Die Gemeinde kann durch Streichungen auf der Ausgabenseite, Erhöhung der Gebühren oder Aufnahme einer sogenannten Zuschußanleihe, d. h. einer Anleihe, die nur zur Balancierung des Etats aufgenommen werden soll,[6] eine Steuererhöhung vermeiden.

Die Aufsichtsbehörde dagegen ist im Falle der Weigerung der Gemeinde nicht befugt, weder bestimmte Ausgabepositionen des Etats, die sie für entbehrlich hält, mangels jeglichen Eingriffsrechts in diesen — von der Zwangsetatisierung abgesehen — zu streichen, noch positiv eine Preiserhöhung der bestehenden Werktarife anzuordnen.[7]

Die gewerblichen Unternehmungen der Gemeinden, nämlich (besonders Gas, Wasser und Elektrizität) sind nach § 3 KAG. lediglich so zu verwalten, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten durch die Unternehmung der Gemeinde erwachsenden Ausgaben, einschließlich der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals, aufgebracht werden.

---

6) Ihre Zulässigkeit ist haushaltsrechtlich bestritten. Bejahend für den Reichshaushalt Hatschek, Deutsches u. Pr. Staatsrecht, Bd. II, S. 259 und für den städtischen Haushalt Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 312; verneinend Ministerialerlaß vom 2. VI. 1910 (Min. Bl. f. i. Verw. S. 170) und Guttmann, S. 26.

7) Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 111.

Im übrigen können die Gemeinden kraft ihres Selbstverwaltungsrechts die Preise nach eigenem Ermessen gestalten.[8]

Ebenso entscheiden die Gemeinden über ihr Vermögen im allgemeinen nach dem Grundsatz freier Selbstverwaltung und Selbstverantwortlichkeit. Für gewisse Vermögensangelegenheiten hat sich der Staat n u r das Genehmigungsrecht vorbehalten.[9]

Die Aufsichtsbehörde kann auch nicht verfügen, daß bestimmte Gebühren erhöht oder erhoben oder daß indirekte Steuern, z. B. eine Biersteuer, neu eingeführt werden.[10] Denn nach dem Kommunalabgabengesetz ist die Regelung der Gebührenerhebung sowie die Bemessung der Sätze außer g e s e t z l i c h e n Beschränkungen der autonomen Beschlußfassung der Gemeinden überlassen.[11] Zur Erhebung indirekter Steuern sind die Gemeinden innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen befugt, zur Erhebung der Vergnügungssteuer gemäß § 14 des Finanzausgleichsgesetzes sogar verpflichtet.[12] Im übrigen verbietet aber § 78 Abs. 3 KAG. ausdrücklich die Einführung neuer und die Erhöhung bestehender indirekter Steuern von Aufsichts wegen.

Es ergibt sich also wiederum, wie bereits oben S. 39 dargelegt, daß auf dem Gebiete des kommunalen Abgabenrechts die Aufsichtsbehörden positive Anordnungen über die Aufbringung des Gemeindebedarfs nur gemäß §§ 78 und 59 KAG. treffen können.

Die nicht genügende Ausnutzung indirekter Steuerquellen oder anderer der Gemeinde zunächst zur Verfügung stehender Einnahmemöglichkeiten oder das Fehlen der notwendigen Sparsamkeit bei Aufstellung des Haushaltsplans kann die Aufsichtsbehörde nur zum Anlaß der Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerbeschlüssen nehmen.[13]

Auf diese indirekte Weise — negativer Natur — kann sie zunächst versuchen, den direkten Steuerbedarf zu s e n k e n

8) Buck bei Stier-Somlo, Handbuch usw., Bd. II, 2. Hptt., S. 134; Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 216.

9) Helfritz, Grundriß usw., S. 68.

10) Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112.

11) Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 246. 250.

12) Vergl. auch die Reichsratsbestimmungen vom 12.VI. 1926 (RGBl. I, S. 262).

13) Auch bei anderen Finanzmaßnahmen der Gemeinden, z. B. bei der Aufnahme von Anleihen, bei Grundstücksveräußerungen, Gebühren usw. kann die Aufsichtsbehörde einen weitgehenden Einfluß auf die Gestaltung des Etats ausüben, indem sie die etwa erforderliche Genehmigung je nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen über die Finanzgebarung der Gemeinde erteilt oder versagt.

und dadurch mittelbar das Ziel erreichen, das Gleichgewicht im Haushalt herzustellen.

Gibt die Gemeinde dem Drucke der Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerzuschlägen nicht nach und fügt sie sich den entsprechenden Wünschen der Aufsichtsbehörde nicht, so ist diese nur nach Maßgabe und im Rahmen des § 59 KAG. — also positiv — in der Lage, den Steuerbedarf zu decken, sie kann lediglich die Zuschläge zu den Realsteuern und die Sätze, die nach besonderen Steuerordnungen erhoben werden, heraufsetzen.

Hierbei ist davon auszugehen, daß Gegenstand der Steuerbeschlüsse einer Gemeinde der im Rechnungsjahr zu deckende Steuerbedarf ist. Die Ermittelung dieses zur Verteilung gelangenden Bedarfs erfolgt dadurch, daß von dem Gesamtbetrage des Finanzbedarfs der Gemeinde das Aufkommen aus dem Gemeindevermögen, aus Gebühren, Beiträgen und vom Staate oder von weiteren Kommunalverbänden überwiesenen Mitteln in Abzug gebracht wird.[14]

Nur dann und nur insoweit als diese Einnahmen nicht ausreichen, darf nach § 2 KAG. die Gemeinde von der Befugnis, Steuern zu erheben, Gebrauch machen, eine Bestimmung, die hinsichtlich der Hunde-, Vergnügungs- und Getränkesteuern keine Anwendung findet[15]. Gemäß § 2 Abs. 2 KAG. sind zur Deckung des Steuerbedarfs in erster Linie die indirekten Steuern heranzuziehen.

Sind also alle sonstigen Einnahmequellen erschöpft, genügen auch die Steuersätze in der Höhe des Vorjahres zur Deckung der durch die Gemeinde oder im Wege der Zwangsetatisierung festgestellten notwendigen Ausgaben nicht, so ist für das Rechnungsjahr ein — weiterer — Steuerbedarf vorhanden, der gedeckt werden muß. Die Gemeinde muß von ihrer Besteuerungsgewalt Gebrauch machen und bei der Feststellung des Haushaltsplans die Erhöhung der bisherigen Steuerumlagen beschließen. Denn der Steuerbedarf kann im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft nicht bloß teilweise, sondern muß in seiner Gesamtheit gedeckt sein[16].

14) Schmidt, Die Verfassung der rh. Landgemeinden, S. 309, Nr. 7; Schoen, Das Recht der Komunalverbände in Preußen, S. 242 V.

15) Das hat darin seinen Grund, daß diese Steuern nicht finanzielle, sondern politische oder kommunalpolitische Zwecke verfolgen, z. B. ein nicht beliebtes Gewerbe zu erschweren oder den Wettbewerb zwischen verschiedenen Gewerben zu regeln. Friedrichs, Pr.KAG., S. 6 Nr. 4.

16) Vergl. Oertel zu § 66 ö. StO., S. 600 Anm. 4: „In den meisten Fällen wird ein vorhandenes Defizit durch Erhöhung schon bestehender Steuern gedeckt werden müssen."

Kommt die betreffende Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nach, d. h. lehnt sie es ab, die zur Deckung ihrer Ausgaben und zur Balancierung des Etats erforderliche Steuererhöhung zu bewilligen, und verabschiedet sie einen Defizitetat, so ermangelt es nach Versagung der Genehmigung zu den Realsteuern an einem gültigen Gemeindebeschlusse im Sinne von § 59 KAG. über die Verteilung des Steuerbedarfs für das Rechnungsjahr.

Erfüllt die Gemeinde in dem Verfahren auf Erlangung der Genehmigung zu den Zuschlagsbeschlüssen die Forderung der Aufsichtsbehörde, den Etat auszugleichen, nicht, sondern beharrt sie bei ihrer Weigerung so lange, daß drei Monate nach Beginn des Rechnungsjahres, also am 1. Juli, der Umlagebeschluß für dieses noch nicht genehmigt ist — interimistisch werden nach § 59 Abs. 2 a.a.O. die Zuschläge und Steuersätze des Vorjahres forterhoben —, so sind für die Aufsichtsbehörden alle Voraussetzungen zu positivem Einschreiten gemäß § 59 a.a.O. gegeben.

Der Regierungspräsident oder der Landrat wird dann mit Zustimmung des Bezirks- oder Kreisausschusses den Inhalt der zur Deckung des Steuerbedarfs notwendigen Beschlüsse gemäß § 59 a.a.O. selbst festsetzen und kann damit die Einnahmen, die zur Bestreitung der durch die Gemeinde oder im Wege der Zwangsetatisierung festgestellten Ausgaben erforderlich sind, — aber auch nur insoweit — in den Etat einstellen[17].

Denn was den Umfang des Einschreitens anbelangt, so soll die Aufsichtsbehörde, wenn ein gesetzlicher Grund dazu vorliegt, zwar „in der Lage sein, — da sie insofern die Funktion der Gemeinde ausübt, — alles dasjenige an Stelle der Gemeinde zu ordnen, was zu einer dem Gesetze und den Verhältnissen der Gemeinde entsprechenden Ordnung erforderlich erscheint". Jedoch ist nach dem Zwecke jeder Anordnung, der dahin geht, einen den Vorschriften des Gesetzes widersprechenden Zustand zu beseitigen, daran festzuhalten, „daß die Anordnungen der Aufsichtsbehörde sich

17) Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 112, Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne; Hübener im Pr.Verw.Bl. Bd. 46, S. 237 Nr. 7 Ueber Zwangsmaßnahmen gegen Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Verbände, Zwangsetatisierung und ihre Durchführung; Hübener übersieht aber offenbar die neue Fassung des § 59 KAG.; Ledermann, S. 436; Matthias, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen, S. 234 und 246; Oertel, S. 600.

grundsätzlich soweit, aber auch nicht weiter zu erstrecken haben, als solches zur Erreichung dieses Zweckes erforderlich ist“[18] [19].

Die Versäumung der Frist im § 59 Abs. 1 KAG. hindert jedoch die Gemeinde nicht, auch nach Ablauf der ersten drei Monate des Rechnungsjahres einen gültigen Steuerverteilungsbeschluß zu fassen. Natürlich muß er noch während des Rechnungsjahres gefaßt werden[20].

Wird also der Haushaltsplan erst nach dem 1. Juli verabschiedet oder kommen nach diesem Zeitpunkt Zuschlagsbeschlüsse der Gemeindekörperschaften zustande, welche die vorgeschriebene Genehmigung finden, bevor die Aufsichtsbehörde gemäß § 59 a.a.O. eingeschritten ist, so ist dessen Anwendung ausgeschlossen[21].

Ebensowenig ist ein Eingreifen auf Grund des § 59 a.a.O. möglich, wenn erst im Laufe des Rechnungsjahres neue Einnahmen deshalb beschafft werden müssen, weil während der Etatsperiode entweder sich weitere Ausgaben als notwendig herausstellen oder eingesetzte Einnahmen wider Erwarten ausbleiben.

Ordnungsmäßig zustande gekommene und genehmigte Steuerbeschlüsse liegen dann nämlich bereits vor.

In diesen Fällen, in denen also trotz ursprünglich balancierendem wahren Etat am Ende des Rechnungsjahres doch

---

18) Vergl. den im Haus der Abgeordneten erstatteten Kommissionsbericht zum Entwurfe des KAG. vom 14. VII. 1893 und Nöll-Freund im § 78 Anm. 2, S. 436.

19) Im Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. IV. 1906 (GS. S. 159) fehlt eine Bestimmung, die dem § 59 KAG. entspricht. Die Aufsichtsbehörde greift daher, falls z. B. ein Kreistag sich weigert, den zur Deckung des Steuerbedarfs des Kreises notwendigen Steuerverteilungsmaßstab festzustellen, auf die allerdings für den heutigen Staat reichlich altertümliche Vorschrift § 191 II 6 des Allgemeinen Landrechts in dem Kapitel „Von Gesellschaften überhaupt und von Corporationen und Gemeinden insonderheit“ zurück. Es heißt dort: „Wird nur durch Mißbräuche oder Mängel der inneren Verfassungen die Erreichung des Zweckes gehindert, oder Nachteil für das gemeine Wohl hervorgebracht, so ist der Staat nur befugt, zur Abschaffung der Mißbräuche und Wiederherstellung der guten Ordnung zweckmäßige Mittel vorzukehren“. Diese Bestimmung, die nach Ansicht des Ministeriums des Innern für alle öffentlichrechtlichen Körperschaften auch in den Provinzen gilt, in denen das Allgemeine Landrecht nicht förmlich eingeführt ist, berechtigt somit u. a. zur Entsendung eines staatlichen Kommissars, der an Stelle der Organe der Gemeinde handeln kann, also gewissermaßen die betreffende Verfassung suspendiert. In dem eben erwähnten Falle würde daher z. B. der zum Kommissar des Staates ernannte Landrat an Stelle des Obstruktion treibenden Kreistages den Steuerverteilungsmaßstab feststellen. Vergl. auch Zeitschrift für Selbstverwaltung Nr. 17 vom 1. XII. 1928, S. 391; Heinrichs in „Die Landgemeinde“ 1929, S. 113.

20) OVG. Bd. 54, S. 128 ff. und Entscheidung vom 12. VI. 1923 — VIII C. 6. 23.

21) Heinrichs in „Die Landgemeinde“, 1929, S. 113, „Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne“.

ein Fehlbetrag zu erwarten ist, hilft sich die Gemeinde regelmäßig durch Einführung einer Nachtragsumlage, die das voraussichtliche Defizit abdecken soll.

Die Zulässigkeit derartiger Nachtragsumlagen ist im Schrifttum[22] und in der Rechtsprechung[23] anerkannt.

Aber eine Gemeinde kann nicht zur Erhebung einer derartigen Nachtragsumlage gezwungen werden. Vielmehr muß der tatsächlich entstandene Fehlbetrag in eins der folgenden Rechnungsjahre übernommen und dort ausgeglichen werden.[24]

d) Die Anwendungsmöglichkeit des § 59 KAG. in Fällen wirtschaftlicher Not.

Trotz Vorliegen der Voraussetzungen wird § 59 KAG. freilich in allen den Fällen nicht den richtigen Weg bilden, in denen die unbedingt notwendigen Ausgaben der Gemeinden bereits rücksichtslos gedrosselt und die ihnen noch verbliebenen Einnahmequellen bereits aufs stärkste ausgeschöpft sind. Gemeint sind also die Fälle, in denen unter dem Drucke der Aufsichtsbehörde (Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerzuschlägen) der direkte Steuerbedarf auf das niedrigste Maß gesenkt, die Belastung der Abgabepflichtigen aber an der Grenze der Leistungsfähigkeit angelangt ist.

§ 59 a.a.O. versagt hier, um die zur Deckung, zur Herstellung des Gleichgewichts im Haushalt erforderlichen Einnahmen zu beschaffen.

Denn die Erhöhung der Zuschläge zu den Realsteuern hat ebenso wie die Erhöhung der Werktarife eine Grenze, welche auch die Aufsichtsbehörde im Interesse der Gemeinde nicht ungestraft überschreiten darf. Bei einer Uebersteigerung der Werktarife antwortet der Verkehr einfach mit einer Einschränkung des Verbrauchs. Die Uebersteigerung wird also trotz erhöhter Sätze durch sinkende Reinerträge bestraft. „Die Ueberspannung der Gewerbesteuer legt die Wirtschaft lahm“[25] und ist schon zu Zeiten einer Prosperität der Wirtschaft in hohem Grade ungesund. Sie wird jedoch katastrophal in Zeiten schwerer wirtschaftlicher Depression

22) Hoc-Arens, Die Preußische Gewerbesteuer, 1928, S. 178; Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 293.
23) OVG., Pr.Verw.Bl. Bd. 26, S. 923; OVG. Bd. 71, S. 193; Bd. 76, S. 204.
24) Heinrichs in „Die Landgemeinde“, 1929, S. 113; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 247.
25) Helfritz, Grundriß usw., S. 56 Anm. 97.

und untragbar bei besonders ungünstigen finanziellen Verhältnissen.

In derartiger Notlage befinden sich zur Zeit die Gemeinden.

Ihnen hat die Reichs- sowie Landesgesetzgebung der Nachkriegszeit gewaltige Mehraufgaben übertragen, so daß gegenwärtig etwa 80% aller Gemeindeausgaben zwangsläufig sind[26]. Den Gemeinden sind aber nicht diejenigen neuen Einnahmequellen eröffnet worden, die zur Deckung der Mehraufwendungen erforderlich sind. Der vorläufige Finanzausgleich — der endgültige harrt noch der Lösung — hat sich vielmehr darauf beschränkt, den Gemeinden neue Aufgaben zuzuweisen, die Einnahmequellen dagegen zu kürzen oder ganz wegzunehmen. Während nun aber die Ausgaben, namentlich die Fürsorgelasten, fortgesetzt steigen, werden die Einnahmen gerade infolge der Krise, die das Steigen der Ausgaben verursacht, geringer oder gehen zum Teil überhaupt nicht mehr ein.

Unter diesen Verhältnissen ist es selbst bei sparsamster Wirtschaftsführung äußerst schwierig, oft unmöglich, einen in Einnahme und Ausgabe balancierenden Etat aufzustellen, wenn trotz der Notwendigkeit größerer Ausgaben die der Gemeinde noch verbliebenen Einnahmequellen in höherem Maße nicht mehr angespannt werden können[27].

Ein Vorgehen der Aufsichtsbehörden gemäß § 59 KAG., nämlich durch Erhöhung der Realsteuerzuschläge die erforderlichen Einnahmen zu beschaffen und das notwendige Gleichgewicht im Haushalt herzustellen, würde in der jetzigen Situation nur zu weiterer Belastung der Wirtschaft und allmählich zur Vernichtung von Handel und Industrie führen, anstatt deren Lage gerade durch Senkung der Realsteuern zu erleichtern, wie dies der Runderlaß der Minister des Innern und der Finanzen vom 22. III. 1929[28] erstrebt.

Unter dem Zwange dieser Maßnahme der Aufsichtsbehörde bliebe den Gemeinden vielfach nichts anderes übrig, als künftig den Weg der Verschleierung ihres Defizitetats, der dann, wie gesagt, sehr schwer zu erkennen ist, zu wählen.

26) Haeckel und Luppe im Deutschen Kommunalkalender, 1927, S. 164 und 183; Mittelstaedt-Schrader, Das städtische Haushaltswesen, S. 172.

27) Von den zahlreichen Aeußerungen in Presse und Literatur sei hier nur auf die hervorragende Denkschrift des Deutschen Städtetages „Städte, Staat und Wirtschaft", Berlin, 1926 und auf die Aufsätze im Deutschen Kommunalkalender, 1927, S. 147 ff. verwiesen.

28) Min.Bl. f. i. Verw., 1929, S. 242.

Zu Zeiten einer normalen Wirtschaftslage mag die Anwendung des § 59 KAG. daher zweifellos richtig und notwendig sein, in der Gegenwart aber, in Zeiten der Not und der Steuererschöpfung, würden die Gemeinden unter diesem Drucke nur zu der weitaus gefährlicheren Form des Defizitetats, dem versteckten Defizitetat, gedrängt werden. Der Fehlbetrag ist dann doch unvermeidlich und später nur mit noch größeren Schwierigkeiten zu decken.

Absicht der Kommunalaufsicht kann es jedoch nicht sein, indirekt eine unwahre Etatsgebarung der Gemeinden herbeizuführen, eine wahre Finanzgebarung aber zum Erliegen zu bringen. Vielmehr besteht die vornehmste Aufgabe der staatlichen Aufsicht nach wie vor darin, in erster Linie die Gemeinden zu beraten, sie zu fördern und ihnen zu helfen.

Aus diesem Grunde sollten in Zeiten und Gegenden wirtschaftlichen Tiefstandes Möglichkeiten gefunden werden, den notleidenden Gemeinden zu helfen, Wege, den bedrängten Kommunen durch irgendwelche Hilfsaktionen die zur Deckung ihrer Ausgaben und Bedürfnisse erforderlichen Mittel zu verschaffen.

Es kann daher in diesem Zusammenhange der Vorschlag, den Bräuer macht, nur begrüßt und auch gebilligt werden: Er empfiehlt[29], durch Reichsgesetz einen zentralen Ausgleichstock für alle Länder zu schaffen, der von den Landesregierungen zu verwalten und durch Zuweisungen erhöhter Reichssteueranteile (statt 75 etwa 78% mit ausdrücklicher Zweckbindung der Ueberschußprozente für den Fonds) zu finanzieren wäre.

Nur im Falle äußersten, unabwendbaren Notstandes und nur nach strenger Nachprüfung des nicht ausgleichbaren Haushaltsplans sollen die Gemeinden aus diesem Ausgleichstoff Zuschüsse zur Deckung ihres Finanzbedarfs erhalten.

VIII.

Das Verhältnis des § 59 KAG. zur Zwangsetatisierung.

In den Fällen, die zur Anwendung des § 59 KAG. führen, fällt in den Gemeindevertretungen und in Pressenachrichten

29) Das Problem des Defizithaushaltsplanes, S. 13, 14.

oft der Ausspruch, daß nun die Aufsichtsbehörde einen Zwangsetat festgesetzt hat oder festsetzen werde.

Das Wort Zwangsetat trifft jedoch nicht das Richtige. Denn eine Feststellung des Gemeindehaushalts durch die Aufsichtsbehörde findet, wie oben bereits ausgeführt, in keinem Falle statt.

Die Eigenart des Verfahrens nach § 59 a.a.O. besteht vielmehr lediglich in der zwangsweisen Herbeiführung einer notwendigen positiven Regelung der Realsteuern und bestehender Steuerordnungen. Dadurch können nämlich Steuern in gewisser Höhe von Aufsichts wegen in den Haushalt eingestellt werden.

Aus diesem Grunde ist es nicht zweckmäßig und nicht empfehlenswert, hinsichtlich der Bestimmung des § 59 a.a.O. von „Zwangsetatisierung" zu sprechen, wie es Hensel[1] zu tun scheint.

Denn einmal ist das Verfahren der Zwangsetatisierung im Sinne der §§ 19, 35 ZG. ganz anders geartet, vor allem Dingen aber bezieht sich diese auf die Ausgabeseite des Etats, § 59 KAG. dagegen gewährt eine wichtige Eingriffsmöglichkeit in das kommunale Abgabenrecht, berührt somit die Einnahmeseite des Haushaltsplans.

Während die Zwangsetatisierung den verweigerten Ausgabebewilligungsbeschluß der zuständigen Gemeindeorgane ersetzt, bildet die Festsetzung auf Grund des § 59 KAG. durch die Aufsichtsbehörde den Ersatz für den Einnahmebewilligungsbeschluß.

Diese Bestimmung bietet doch gerade den Aufsichtsbehörden das notwendige Korrektiv, um die Gemeinden zu zwingen, die Ausgaben ihres Haushalts voll zu decken und die zur Bestreitung für eine ordnungsmäßige Verwaltung erforderlichen Einnahmen bereitzustellen.

Daraus ergibt sich aber, daß § 59 a.a.O. auch zur Durchführung der Zwangsetatisierung dienen kann.

Durch Festsetzung und Eintragung einer bestimmten Summe in den Voranschlag des Etats im Wege der Zwangsetatisierung nämlich ist dieser aus dem Gleichgewicht geraten, da die Zwangsetatisierung dieselbe Wirkung — aber auch nur diese — hat, wie wenn die angeordnete Ausgabe

1) Steuerrecht, 1. Aufl., S. 45.

von den zuständigen Gemeindeorganen bewilligt und in den Etat eingesetzt worden wäre. Der von der Zwangsetatisierung betroffenen Gemeinde bleibt es also zunächst überlassen, selbst für die nötigen Einnahmen zu sorgen. Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach, sondern lehnt sie die Deckung ab, so daß die von der Gemeinde verlangte Ausgabe aus den bewilligten Mitteln nicht gedeckt werden kann, so hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, mit Hilfe des § 59 a.a.O. das von der Gemeinde Verlangte durchzusetzen, wenn die auf Grund des verabschiedeten Haushalts beschlossenen Realsteuerzuschläge genehmigt werden müssen.

Die Aufsichtsbehörde kann dann auf Grund des § 59 KAG. nach Versagung der Genehmigung zu den Realsteuerzuschlägen die zur Durchführung der Zwangsetatisierung notwendigen höheren Einnahmen beschaffen.

Das Korrektiv des § 59 a.a.O. kann jedoch nicht bei der zweiten Form der Zwangsetatisierung zur Anwendung gelangen.

Eine Zwangsetatisierungsverfügung kann nämlich in doppelter Form ergehen:

1. In der Eintragung einer bestimmten Summe in den Etat (wie die Zwangsetatisierung bisher behandelt wurde).
2. In der Feststellung eines bestimmten Betrages als außerordentliche Ausgabe.

Die Fassung der zweiten Alternative ist wenig glücklich, da der hier gebrauchte Ausdruck „feststellen" völlig verschiedene Bedeutung von der eigentlichen Feststellung, dem Unterbau des zweigliedrigen Verfahrens, hat. „Der Unterschied zwischen der Eintragung in den Etat und der Feststellung der außerordentlichen Ausgabe liegt auf der gleichen Linie wie die Beschlußfassung der Gemeinde über den Etat und über außeretatsmäßige, besondere Bewilligungen.[2]"

Die beiden Möglichkeiten, die für den Inhalt der Zwangsetatisierungsverfügung in Betracht kommen, hat der Gesetzgeber nämlich aus dem Grunde geschaffen, um ohne Rücksicht auf den jeweiligen Zustand des Haushaltsplans eine Zwangsetatisierung zu ermöglichen.

---

2) Helfritz bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 105 Anm. 4 und Grundriß usw., S. 64 Anm. 113.

Ist der Etat von den verfassungsmäßig dazu berufenen Gemeindeorganen noch nicht festgestellt, so ist die Verfügung der Eintragung der geforderten Leistung in den Voranschlag der gegebene Weg.

Ist der Haushaltsplan bereits festgestellt, so ist die Eintragung der verlangten Leistung in den bereits verabschiedeten, ausbalancierten Etat nicht mehr möglich.

Um dennoch eine sofortige Zwangsetatisierung zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber mit Recht einen zweiten Weg vorgesehen, nämlich die Feststellung der Leistung als außerordentliche Ausgabe.

Materiell besteht freilich kein Unterschied zwischen „Eintragung in den Etat" und „Feststellung der außerordentlichen Ausgabe", da eine tatsächliche Eintragung in den Haushaltsplan, wie oben bereits ausgeführt, niemals stattfindet.

Bei einer Zwangsetatisierungsverfügung in Form der zweiten Alternative, Feststellung der Leistung als außerordentliche Ausgabe, also außerhalb des Etats, versagt das Korrektiv des § 59 KAG., wenn die Gemeinde die Deckung der verlangten Leistung ablehnt und diese aus den vorhandenen Mitteln nicht bestritten werden kann.

Denn dieser Fall der Zwangsetatisierung setzt voraus, daß der Haushaltsplan verabschiedet ist. Ordnungsmäßig zustande gekommene und genehmigte Steuerverteilungsbeschlüsse liegen dann also in der Regel bereits vor. Die Anwendung des § 59 a.a.O. ist infolgedessen ausgeschlossen.

Diese Zwangsetatisierungsverfügung wäre freilich ohne Wert, ein Messer ohne Klinge, wenn die Aufsichtsbehörde nicht auch die Möglichkeit hätte, sie zur Durchführung zu bringen.

Das zur Zeit geltende Recht enthält in dieser Hinsicht ohne Zweifel eine Lücke[3].

Deshalb ist man bei den Entwürfen der künftigen Kommunalverfassungsgesetze darauf bedacht, die Befugnisse der Aufsichtsinstanzen bei der Zwangsetatisierung zu erweitern.[4]

Der § 109 des Entwurfes einer Preußischen Städteordnung, wie er aus den Verhandlungen des Preußischen Landtags

3) Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 113, „Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne."

4) Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 113, „Die Einwirkungsmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden auf die Gestaltung kommunaler Haushaltspläne."

über den Urantrag des Abgeordneten Herold und Genossen[5] hervorgegangen ist, lautet[6]: „Unterläßt oder verweigert die Stadt die Erfüllung der ihr auf Grund öffentlichen Rechts von der zuständigen Behörde festgestellten Verpflichtungen, so ist die Aufsichtsbehörde berechtigt, mit Zustimmung der Beschlußbehörde diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur Erwirkung der der Stadt obliegenden Handlungen oder Unterlassungen geboten sind, insbesondere die nötigen Ausgaben, und wenn die Stadt nicht selbst für die nötigen Einnahmen sorgt, auch die Einnahmen in den Haushaltsplan einzustellen oder von ihm abzusetzen."

Das Oberverwaltungsgericht hat bisher diese Lücke im geltenden Recht dadurch auszufüllen gesucht, daß es den Gemeidevorstand nicht nur für berechtigt, sondern auch für verpflichtet erklärt, die zwangsetatisierte Ausgabe nötigenfalls durch Umlage zu decken.

Es führt in der allerdings reichlich alten Entscheidung vom 30. Mai 1880[7], welche die Zwangsetatisierung gegen einen Amtsverband behandelt, aus:

„Der dem Verfahren zu Grunde liegende Gedanke ist der, daß es den Beschluß des Verwaltungsorgans (Amtsausschuß), auf Grund dessen die Steuer auszuschreiben und aufzubringen ist, ersetzt. Auf Grund solchenZwangsetatisierungsverfahrens ist eventuell der Amtsvorsteher durch Disziplinar- oder Exekutivstrafe anzuhalten, die erforderlichen Steuern auszuschreiben und einzuziehen, ebenso der Kassenführer die etatisierte Summe bestimmungsgemäß zu zahlen".[8]

Diesen Grundsätzen, an denen das Oberverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 3. III. 1903 (Bd. 43, S. 137) festgehalten hat, ist zuzustimmen, sofern die Zwangsetatisierungsverfügung in Form der zweiten Alternative der §§ 19, 35 ZG. ergangen ist.

Verfügt dagegen der Regierungspräsident oder Landrat die Eintragung von Ausgaben in den Haushaltsplan, so bildet § 59 KAG. in der jetzt geltenden Fassung das not-

5) Drucksachen der 2. Wahlperiode Nr. 1978 A–C.
6) Vergl. insoweit auch bei Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 113.
7) Pr.Verw.Bl. Bd. 9, S. 454.
8) Vergl. auch von Brauchitsch, Bd. I, 24. Aufl., S. 303 zu § 19 ZG. Anm. 1; Hübener im Pr.Verw.Bl. Bd. 46, S. 236 Nr. 4. „Ueber Zwangsmaßnahmen gegen Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Verbände, Zwangsetatisierung und ihre Durchführung." Hübener übersieht aber offenbar die Neufassung des § 59 KAG. durch die Novelle vom 26. VIII. 1921 (GS. S. 495).

wendige Korrektiv, die Zwangsetatisierung zur Durchführung zu bringen und die zur Deckung erforderlichen Einnahmen in den Haushalt einzustellen.

IX.
Ergebnis.

In den vorstehenden Ausführungen wurde gezeigt, daß dem Staat ein weitgehender Einfluß auf die Haushaltsführung der Gemeinden gesichert ist und welche Fülle von Möglichkeiten der Staat hat, um auf die Gestaltung kommunaler Etats einzuwirken.

Es ergab sich aber, daß die Aufbringung der zur Deckung der Ausgaben und Bedürfnisse einer Gemeinde erforderlichen Mittel, abgesehen von einer Zwangsvollstreckung in das Gemeindevermögen[1], von der Gemeinde nur durch Anordnung von Steuerumlagen gemäß § 59 KAG. erzwungen werden kann, ein Ergebnis, wie es auch das Oberverwaltungsgericht Bd. 46, S. 15, 16 gewonnen hat.

Lediglich auf dem Wege des § 59 a.a.O. ist es daher möglich, Einnahmen von Aufsichts wegen in den Haushaltsplan der Gemeinden einzustellen[2].

Eine tatsächliche Eintragung in den Etat erfolgt freilich ebensowenig wie bei der Zwangsetatisierung einer Leistung. Die Festsetzung der Steuern gemäß § 59 KAG. durch die Aufsichtsbehörde bildet jedoch den Ersatz für den verweigerten oder nicht zustande gekommenen Einnahmebewilligungsbeschluß der Gemeindeorgane, wie er bei Feststellung des Haushaltsplans von diesen hätte gefaßt werden sollen.

Die Kommunalaufsicht läßt sich allerdings im Rahmen der den Aufsichtsbehörden zugewiesenen Mittel nur dann durchführen, wenn bei den Gemeindeorganen überhaupt der Wille und die Fähigkeit besteht, das ihnen anvertraute Gemeinwesen uneigennützig und zum Wohle der Gesamtheit zu verwalten.

1) Für die Zwangsvollstreckung gegen die Gemeinden wegen Geldforderungen gilt besonderes. Nach § 15 Ziff. 3 des Einführungsgesetzes zur ZPO. sind die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen den Fiskus, eine Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts aufrechterhalten, soweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden. Hiernach tritt im Gebiete des ALR. sowie des französischen Rechts an die Stelle der Zwangsvollstreckung das Ersuchen an die Aufsichtsbehörde, die Leistung zu veranlassen. Vergl. Preuß. Allg. Gerichtsordnung §§ 33, I, 35, 153, 242, Anhang. Für das Gebiet des gemeinen Rechts fehlt es an einer gleichen Bestimmung. Vergl. auch §§ 17 Ziff. 4, 33 Ziff. 4 ZG. und zur ganzen Frage Waldecker, Die Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände in Preußen.

2) Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 246/247.

Ist eine Gemeindevertretung infolge ihrer Einstellung oder infolge innerer Zwistigkeiten nicht mehr arbeitsfähig oder weigert sie sich ständig, die ihr nach den Gesetzen obliegenden Pflichten — dazu gehört eine ordnungsmäßige Finanzwirtschaft — zu erfüllen, so bleibt nichts anderes übrig, als sie durch Beschluß des Preußischen Staatsministeriums auflösen zu lassen und eine Neuwahl anzuordnen[3].

3) § 79 ö. StO., § 81 westf. StO., § 86 rh. StO., § 65 schlesw.-holst. StO., § 90 hess.-nass. StO.; § 142 ö. LGO., § 142 schlesw.-holst. LGO., § 114 hess.-nass. LGO., § 82 westf. LGO. Für die Rheinprovinz Art. 28 des Ges. vom 15. V. 1856. Für Hannover ist die Auflösung nicht vorgesehen. Man greift deswegen für ihren Bereich auf das Notverordnungsrecht nach Art. 55 Pr.Verf. v. 30. XI. 1920 zurück. Irgendwelche Voraussetzungen für die Befugnis, eine Gemeindevertretung aufzulösen, sind weder in den Stadt- noch Landgemeindeordnungen festgelegt. Lediglich das Ermessen des Staatsministeriums entscheidet. Jedoch wird das Staatsministerium zu dieser Maßnahme nur bei fortwährendem Vernachlässigen der Pflichten oder gar Zuwiderhandeln gegen diese und nur mangels anderer Mittel schreiten. Da keine gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, kann auch eine Nachprüfung im Verwaltungsstreitverfahren nicht stattfinden. Die Neuwahl der Gemeindevertretung muß binnen einer bestimmten Frist , die für Stad- und Landgemeinden und in den einzelnen Landesteilen verschieden ist, erfolgen. Die Befugnisse der Gemeindevertreter gehen in der Zwischenzeit auf den Bezirks- oder Kreisausschuß §§ 17 Ziff. 3, 33 Ziff. 3 ZG., in Schleswig-Holstein auf den Magistrat § 65 schlesw.-holst. StO. über. Es ist nicht unzweifelhaft, ob die Tätigkeit dieser Behörden sich, wie die schles.-holst. StO. ausdrücklich hervorhebt, auf die Erledigung nur der laufenden Geschäfte zu beschränken hat oder ob dem Bezirks- oder Kreisausschuß die unbegrenzte Beschlußfassung über alle zur Zuständigkeit der Gemeindevertretung gehörigen Angelegenheiten zusteht. — Heinrichs in „Die Landgemeinde", 1929, S. 113; Helfritz, Grundriß usw., S. 37, 78 und bei von Brauchitsch, Bd. VII, 19. Aufl., S. 104 zu § 179; Matthias, Die städtische Selbstverwaltung in Preußen, S. 91; Oertel zu § 79 östl. StO.; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 247; Schoen, Das Recht der Kommunalverbände, S. 117, 118 und 187.

Lebenslauf.

Ich wurde am 2. Mai 1904 zu Frankfurt a. M. als Sohn des Oberlandmessers Heinrich Friehmelt und seiner Ehefrau Frieda, geb. Below, geboren.

Nach kurzem Schulbesuch in Frankfurt a. M. und in Dillenburg im Taunus absolvierte ich von Oktober 1910 ab das Elisabet-Gymnasium in Breslau. Die Reifeprüfung bestand ich am 24. Februar 1923 unter Befreiung vom Mündlichen.

Im Sommer-Semester 1923 begann ich an der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität Breslau Jura zu studieren. Am 16. und 17. Juli 1928 bestand ich am Oberlandesgericht in Breslau das Referendarexamen und zwar an beiden Tagen mit Prädikat (1. Tag: Vollbefriedigend, 2. Tag: Gut).

Am 1. August 1928 wurde ich vom Oberstaatsanwalt in Brieg vereidigt.

Die juristische Doktorprüfung bestand ich am 13. Mai 1929.

Zur Zeit bin ich am Amtsgericht in Breslau tätig.